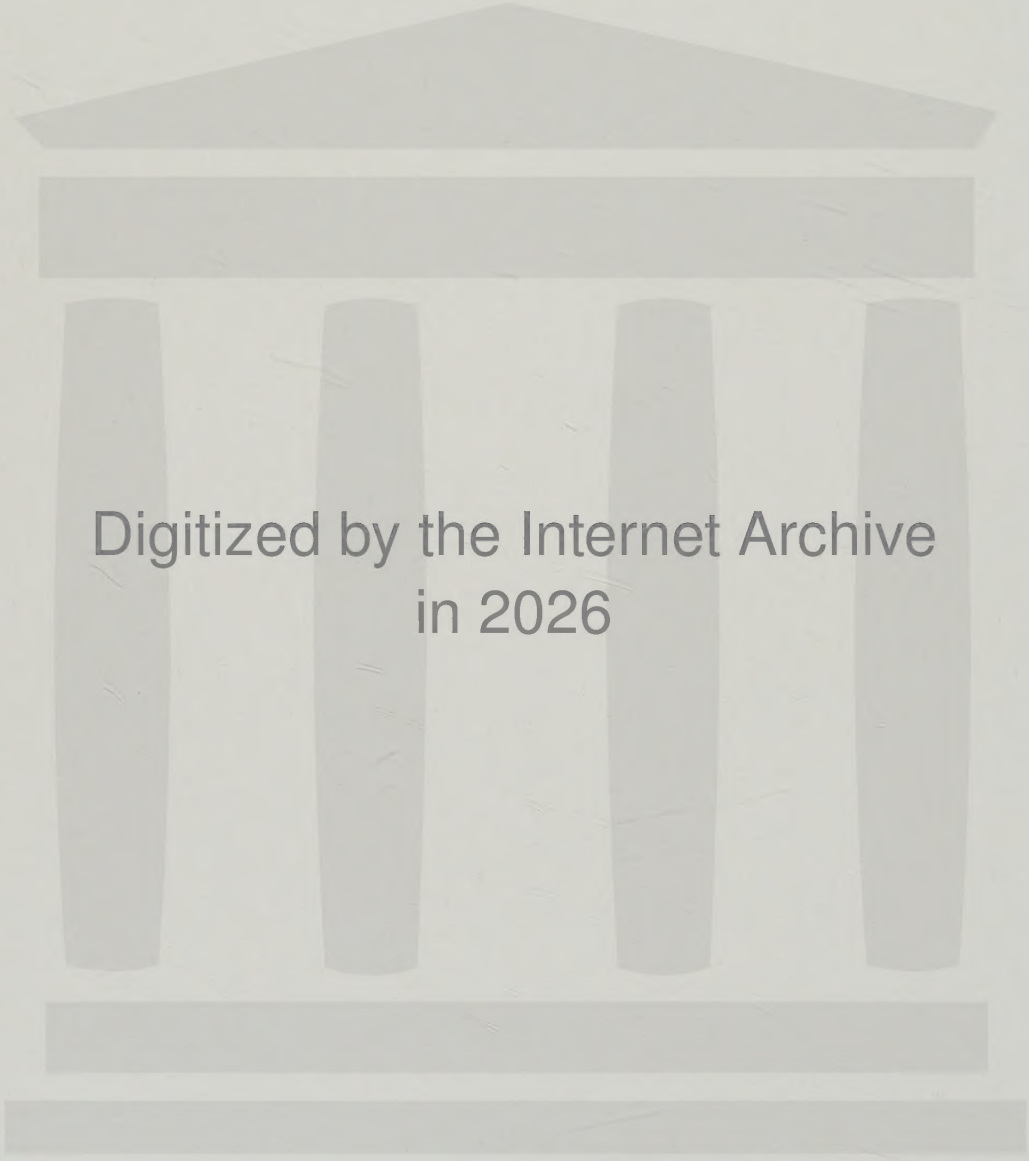
Die Region Oberes Emmental
Ökonomische Grundlagen für Regionalpolitik und Regionalplanung

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
André Walter Leuenberger
von Ursenbach BE

Bern 1972


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547616_0024

Die Region Oberes Emmental
Ökonomische Grundlagen für Regionalpolitik und Regionalplanung

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
André Walter Leuenberger
von Ursenbach BE

Bern 1972

Die Fakultät hat diese Arbeit am 25. Mai 1972 auf Antrag von Prof. Dr. P. Stocker als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Der Dekan: Prof. Dr. Jörg P. Müller

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Ein Teil dieser Dissertation wird als Heft 2 der Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Regionalanalyse (Reihe G), hrsg. vom Statistischen Bureau des Kantons Bern (Kommissionsverlag Stauffacher, Bern), unter dem Titel «Die Region Oberes Emmental, Grundlagen für Regionalpolitik und Regionalplanung» veröffentlicht.

Meinen Eltern und meiner Frau

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand auf Anregung meines verehrten Lehrers, Herrn Prof. Dr. Paul Stocker. Für seine stete Anteilnahme an ihrem Fortschreiten möchte ich an dieser Stelle herzlich danken. Dank schulde ich auch Herrn Dr. Rolf V. Bächtold, Vorsteher des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, dessen so freigebig gewährte Unterstützung zum Entstehen der Arbeit entscheidend beigetragen hat, und der Finanzdirektion des Kantons Bern, die den Abschluss der Untersuchungen ermöglichte. Für manche Anregungen und für die kritische Durchsicht des Manuskriptes bin ich Herrn Dr. Charles Prétat zu Dank verpflichtet. Herrn Ing. agr. Fritz Gerber verdanke ich zahlreiche Hinweise und Materialien in landwirtschaftlichen Fragen. Ferner haben Vorstände und Geschäftsleitungen der Volkswirtschaftskammer Emmental und des Emmentalischen Verkehrsverbandes die Untersuchung unterstützt. Zahlreiche Amtsstellen von Bund, Kanton und Gemeinden haben der Untersuchung ebenfalls ihre Unterstützung geliehen. Sie und alle mit dem Emmental besonders verbundenen Persönlichkeiten, die mir stets bereitwillig bei der Unterlagenbeschaffung behilflich waren, sind in den Dank eingeschlossen.

Bern, im Frühjahr 1972 *André Leuenberger*

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Quellenverzeichnis	8
Verzeichnis der Tabellen und Graphiken	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung: Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit	17
1 Zur Problemstellung	17
2 Ziele und Aufbau der Arbeit	18
3 Abgrenzungen und Vorbehalte	20
1. Teil: Ziele und Notwendigkeit regionalpolitischer Aktivität im kleinen Raum	22
1 Ziele der Regionalpolitik und ihre Implikationen	22
2 Zur Frage der Notwendigkeit der Regionalpolitik	25
21 Zum Verhältnis von Regionalpolitik, Raumordnung und Raumplanung	25
22 Folgerungen	26
2. Teil: Methodische Instrumente	27
1 Indikatoren des regionalen Wachstums	27
11 Grössen aus der Nationalbuchführung	27
12 Einschränkungen für kleinräumige Untersuchungen	28
2 Determinanten der regionalen Entwicklung	30
21 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung und ihr Gewicht als Wachstumsdeterminanten	31
22 Übrige externe und interne Bestimmungsfaktoren	31
221 Determinanten überregionaler Natur	31
222 Determinanten regionaler Natur	33
222.1 Standorteinflüsse	33
222.2 Wohnortfaktoren	34
222.3 Gewichte einzelner Standort- und Wohnortfaktoren	35
23 Übersicht über die wichtigsten Bestimmungsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung	36
3. Teil: Wirtschaftliche Entwicklung und strukturelle Besonderheiten der Region Oberes Emmental	37
1 Die Region Oberes Emmental	37
11 Zur Interdependenz von gesamt- und teilräumlicher Wirtschaftsentwicklung	37
12 Kriterien der Regionenbildung	37
13 Die Region Oberes Emmental als Planungsregion	37
14 Region und Einwirkungszone	40
2 Die Einkommenslage im zeit-räumlichen Vergleich	43
21 Die Entwicklung des Volkseinkommens	43
22 Die Entwicklung der Staatssteuersubstanz	45
23 Die Schichtung der steuerbaren Einkommen	47
24 Die innerregionale Einkommenslage und -entwicklung	48
241 Zeitpunktbetrachtung	48
242 Die Entwicklung von Staatssteuersubstanz und Steuerkraft in den oberemmentalischen Gemeinden	49
25 Zusammenfassung	50
3 Demographische Wachstumskräfte	51
31 Stand und Entwicklung der Wohnbevölkerung im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen	51
311 Stand der Wohnbevölkerung	51
312 Entwicklung der Wohnbevölkerung von 1930–1970	52
313 Struktur der Bevölkerungsentwicklung von 1950–1970	53
314 Altersaufbau	54
32 Stand und Entwicklung der Wohnbevölkerung in den Gemeinden	57
33 Auswirkungen der regionsspezifischen Bevölkerungsentwicklung und -struktur hinsichtlich des regionalen Entwicklungspotentials	60

		Seite
4	Stand und Entwicklung der Gesamtbeschäftigung	62
41	Arbeitsplätze und Sektoralstruktur	62
42	Intersektorale Umschichtungen	64
5	Strukturbesonderheiten innerhalb der drei Wirtschaftssektoren	64
51	Die Struktur der Landwirtschaft	64
511	Die Standortbedingungen der Landwirtschaft im Oberen Emmental	64
512	Die landwirtschaftliche Produktionsstruktur im Oberen Emmental	66
512.1	Bodenbenützung und Produktionsrichtungen	66
512.2	Veränderung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe	69
512.3	Betriebsgrössenstruktur	71
512.4	Die Mechanisierungsverhältnisse	73
512.5	Ausbildung und Betriebsberatung	75
512.6	Zur Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung in der Region an den sozialen Wandel	77
513	Die bisherige und mutmassliche künftige Entwicklung der Beschäftigten und der Betriebe in der Landwirtschaft	80
513.1	Bisherige Entwicklung	80
513.2	Mutmassliche Entwicklung bis 1985	81
52	Die Struktur des sekundären Sektors	83
521	Struktur- und Standortfaktoren	83
522	Zur industriellen Standortgunst des Oberen Emmentals	85
522.1	Bedingungen bezüglich Faktoreinsatz	85
522.2	Bedingungen bezüglich Faktorkombination	87
522.3	Bedingungen bezüglich Verwertung der eingesetzten Produktionsfaktoren	90
522.4	Irrationale Standortfaktoren	90
522.5	Zusammenfassende Beurteilung der Standortfaktoren für die Industrie	90
523	Branchenstruktur und -besonderheiten des industriell-gewerblichen Sektors	92
523.1	Die horizontale Branchenstruktur	92
523.2	Vertikale Branchenstruktur und Strukturfaktor	92
523.3	Einige Besonderheiten der regionalen Branchenstruktur	95
523.4	Beschäftigungsmässiger Branchenstrukturwandel und regionale Wertschöpfungs- und Wohlstandsentwicklung	98
524	Die künftige Entwicklung des sekundären Sektors im Oberen Emmental	98
524.1	Die Hauptergebnisse der Standort- und Branchenstrukturanalyse als Ausgangspunkt	98
524.2	Die überregionalen Entwicklungstendenzen	99
524.3	Mutmassliche Entwicklung der Beschäftigten im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen bis 1985	100
53	Die Struktur des Dienstleistungssektors	102
531	Das Gewicht der einzelnen Dienstleistungszweige	102
532	Insbesondere: Stand und Entwicklung des Fremdenverkehrs im Gebiet des Verkehrsverbandes Emmental (VVE)	103
532.1	Touristische Standortgunst: Naturräumliche Voraussetzungen	103
532.2	Entwicklung und Struktur der touristischen Nachfrage	105
532.3	Stand und Entwicklung des touristischen Angebotes	108
532.4	Schwerpunkte der bisherigen Förderungsbestrebungen	111
532.5	Zusammenfassung und generelle Beurteilung	117
533	Die künftige Entwicklung der Beschäftigten im Dienstleistungssektor bis 1985	118
6	Zur Frage der Wohnortgunst der Region Oberes Emmental	120
61	Problemstellung und Vorgehen	120
62	Beurteilung ausgewählter Wohnortfaktoren	120
621	Wohnung	120
622	Gesellschaftliche Beziehungen und Möglichkeiten der Freizeitgestaltung	122
623	Konsummöglichkeiten	123
624	Verkehrserschliessung	123
625	Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten	126
626	Gesundheitswesen	128
627	Steuerbelastung	129
63	Zusammenfassung und Folgerungen	130
7	Versuch einer Prognose von Gesamtbeschäftigung und Bevölkerung	132
71	Die mutmassliche Entwicklung der Gesamtbeschäftigung bis 1985	132
72	Die mutmassliche Entwicklung der Wohnbevölkerung bis 1985	133
73	Verknüpfung und Gesamtprognose	134

Seite

4. Teil: Skizze eines volkswirtschaftlichen Teilleitbildes für das Obere Emmental 136

1 Die Ergebnisse von Lageanalyse und Prognose als Ausgangspunkt 136
2 Leitbildansätze von Bund und Kanton als Rahmen für ein mögliches regionales Förderungskonzept 137
3 Dezentralisierte Konzentration als Leitbildinhalt für das Obere Emmental 138
31 Ein mögliches Zielbündel 138
32 Ökonomische Grundzüge und Konsequenzen einer Dezentralisierung mit Schwerpunkten für das Obere Emmental 139
321 Das wohlstandspolitische Ziel 140
322 Das bevölkerungspolitische Ziel 141
323 Das arbeitsmarktpolitische Ziel 143
324 Das standortpolitische Ziel 146
325 Das fiskalpolitische Ziel 148
33 Bemerkungen zu möglichen alternativen Kombinationen der Leitbildelemente für das Obere Emmental 149

5. Teil: Grundzüge leitbildkonformer Massnahmen zur Wirtschaftsförderung im Oberen Emmental 151

1 Zur Beeinflussbarkeit der Determinanten der Regionalentwicklung 151
2 Übersicht über Massnahmenkatalog und mögliche Träger 151
3 Einzelne Massnahmenbereiche und ihre Träger 153
31 Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur 153
311 Land- und Forstwirtschaft 153
311.1 Schulungs- und Beratungswesen 153
311.2 Förderung der Selbsthilfe 154
311.3 Investitionshilfen 156
311.4 Abgeltung der Landschaftspflegeaufgaben 157
312 Industrie und Gewerbe 158
313 Dienstleistungen, insbesondere Fremdenverkehr 159
313.1 Ein Grundsatzentscheid für Massnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs 159
313.2 Ausbaumöglichkeiten des touristischen Angebotes von Langnau 160
313.3 Entwicklungsmöglichkeiten für Schangnau 161
313.4 Weitere Massnahmen zur Gestaltung des touristischen Angebotes im Oberen Emmental und im übrigen Verbandsgebiet 164
313.5 Ausbau der touristischen Trägerorganisation 166
313.6 Werbung und Marketing 167
313.7 Finanzierungsfragen 167
32 Beeinflussung der regionalen Standortstruktur 169
321 Normative Massnahmen 169
321.1 Regionalplanung 169
321.2 Ortsplanung 170
321.3 Baurecht 170
321.4 Landschafts-, Natur- und Heimatschutz 171
322 Indirekt aktivierende Massnahmen 171
322.1 Wohnungswesen 171
322.2 Ausgewählte Faktoren der Wohnattraktivität im engeren Sinn 172
322.3 Verkehrserschliessung 176
322.4 Staatliche Verwaltungspolitik 176
323 Direkt aktivierende Massnahmen 177
323.1 Industriestandortpolitik 177
323.2 Steuerpolitik und Finanzausgleich 178
324 Informierende Massnahmen 179
324.1 Transparenzerstellung: Aufgaben der Regionalstatistik 179
324.2 Allgemeine Klimaverbesserung 181
324.3 Gezielte Einzelwerbung 182

4 Skizze eines Aktionsprogrammes 183
41 Kurzfristig einzuleitende Massnahmen 183
42 Mittelfristig einzuleitende Massnahmen 184
43 Langfristig einzuleitende Massnahmen 184

Anhangtabellen

Quellenverzeichnis

Literatur

1. bis 3. Teil:

Abteilung für Landwirtschaft, Die langfristige Struktur- und Einkommensentwicklung der schweizerischen Landwirtschaft, Kurzbericht über eine Untersuchung von Prof. Dr. W. Bickel (Zürich), Bern 1969 (hektographiert)

Albrecht, H.P., Konsument und Marketing, Diss. St. Gallen 1967 (gedr. Zürich 1968)

Arbeitsgruppe Prospektivstudien (Oberleitung: Prof. Dr. F. Kneschaurek), Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahr 2000, Teil I, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, St. Gallen 1969

Bächtold, R.V., Ehe, Geburt und Tod im Kanton Bern (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Bevölkerungsstatistik, Reihe A, Heft 3), Bern 1970

Bächtold, R.V., Die Wohnbevölkerung des Kantons Bern Ende 1968, (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Bevölkerungsstatistik, Reihe A, Heft 2), Bern 1969

Bächtold, R.V., Die Steuerelemente der bernischen Gemeinden 1967 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik, Reihe B, Heft 1), Bern 1969

Baltensperger, M., Die nationale Buchhaltung als Instrument des Finanzausgleichs, in: Wirtschaft und Recht, 20. Jg. (1968), S. 166 ff.

Baltensperger, M., Konzeption, Methoden und Quellen der nationalen Buchhaltung der Schweiz, Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 36 (hrsg. vom Eidg. Statistischen Amt), Bern 1967

Beer, A., Strukturwandlungen im Fremdenverkehr des Kantons Graubünden von 1925 bis 1965, Diss. St. Gallen 1967 (gedr. Zürich 1968)

Bellwald, A./Crettaz, U./Jaeger, E., Touristische Planung Unter- und Mittelgoms, Brig 1971

Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1968, Bern 1969

Blaser, H., Emmentalische Landwirtschaft und Entwicklungsprobleme der Region, in: Längs der Emme, Beilage zum Emmenthaler-Blatt, Nr. 252 vom 28.10.1970

Bombach, G., Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums, in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums (hrsg. von W. G. Hoffmann), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 15, Berlin 1959, S. 154 ff.

Boustedt, O./Ranz, H., Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung, Bremen-Horn 1957

(Brinkmann, H.), Wanderungsbewegungen in ausgewählten Gemeinden des Kantons Bern (Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, NF Nr. 55), Bern 1968

Christoffel, M., Die industrielle Ballung in der Schweiz, Diss. St. Gallen 1966 (gedr. Thusis 1967)

Deneffe, P., Gedanken zur Statistik aus der Sicht der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 345 ff.

Doerig, H.-U., Der staatliche Einfluss auf die regionale Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft, Diss. St. Gallen 1967 (gedr. Zürich/St. Gallen 1968)

Eidg. Statistisches Amt, Versuch einer Erfassung des Sozialproduktes von der Entstehungsseite her, in: Die Volkswirtschaft, 42. Jg. (1969), S. 564 f.

Eingabe der Kommission für die Landwirtschaft der Volkswirtschaftskammer Emmental und des Ausschusses bernischer Hügellandgemeinden an den Bernischen Bauernverband betreffend Schaffung einer Übergangszone (vom 13.8.1968)

Eisenhut, U., Die Analyse der Strukturveränderungen im sekundären Sektor des Oberen Emmentals von 1955 bis 1965, Seminararbeit an der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1971 (hektographiert)

Elsasser, H., Die industriellen Standortvoraussetzungen in der Schweiz (Arbeitsberichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung, hrsg. vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Z, Nr. 15), Zürich 1970

Expertenkommission für die Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln des Bundes für die Raumplanung, Pressedokumentation Mai 1970 (hektographiert)

Fischer, G., Berechnung und Vorausschätzung regionaler Volkseinkommenszahlen in der Schweiz 1950–1980 (Struktur- und regionalwirtschaftliche Studien, hrsg. vom Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, Bd. 3), St. Gallen 1969

Fischer, G., Grundfragen bei der Erarbeitung einer rationalen Regionalpolitik in schweizerischer Hinsicht, in: Wirtschaft und Recht, 22. Jg. (1970), S. 201 ff.

Fischer, G., Grundlagen, Methoden und Ergebnisse von Schätzungen regionaler Volkseinkommen in der Schweiz, St. Gallen 1969 (hektographiert)

(Flückiger, H.), Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970 (Teile I, II und III)

Frei, E./Guyer, H., Die landbauliche Beurteilung der Sauren Braunerde in Voralpengebiet unter besonderer Berücksichtigung der Nutzung als Intensivweide, in: Schweizerische landwirtschaftliche Forschung, Bd. VII (1968), S. 352 ff.

Frey, H., Das Emmental, Versuch einer geographischen Monographie, Diss. Bern 1910

Frey, R.L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen/Zürich 1970

Friedli, A., Zur Schaffung zusätzlicher Beherbergungsmöglichkeiten im Emmental, Diplomarbeit an der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1970 (hektographiert)
Funk, R., Instrumente der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik (hrsg. von H. K. Schneider), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 41, Berlin 1968, S. 111 ff.
Furler, M., Wirtschaft und Bevölkerung im Kanton Aargau 1985, Basel 1968 (hektographiert)
Gawronski, V., Strukturwandel, Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 25. Jg. (1969), S. 50 ff.
Geipel, R., Bildungsplanung und Raumordnung, Frankfurt/Berlin 1968
Gerber, F., Nur Zusammenarbeit mit Nachbarhöfen wird die Hügellandbauern retten können, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 86 vom 15. 4. 1971
Gerber, F., Wandel im ländlichen Leben, Eine agrarsoziologisch-agrarökonomische Untersuchung in fünf Gemeinden des Oberemmentals, Diss. ETH Zürich (noch nicht veröffentlicht)
Gerfin, H., Begriffe und Fragestellungen wirtschaftlicher Vorausschätzungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967)
Gerfin, H., Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung, in: Kyklos, Vol. XVII (1964), S. 565 ff.
Gerfin, H., Regionalplanung in einer wachsenden Wirtschaft, in: National-Zeitung (Basel), Nr. 432 vom 19. 9. 1965
Gesundheitsdirektion des Kantons Bern (Hrsg.), Spitalplanung des Kantons Bern 1970, Bern 1970
Giel, W., Die Grundzüge der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, in: Raumforschung und Raumordnung, 22. Jg. (1964), S. 113 ff.
Giersch, H., Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 386 ff.
Giger, W., Langnau und sein Bevölkerungsverlust, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 28 vom 4. 2. 1971
Grosjean, G., und Mitarbeiter, Planungsverband Region Burgdorf, Planungsunterlagen, Bern 1966/1969
Guth, H./Furler, M., Bevölkerung und Wirtschaftsstruktur als Gegenstand regionaler Prognosen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 102. Jg. (1968), S. 298 ff.
Hansmeyer, K.-H., Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik (hrsg. von H. K. Schneider), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 41, Berlin 1968, S. 37 ff.
Häusler, F., Bern und das Emmental bis 1798, in: Das Emmental, Land und Leute (hrsg. vom Emmentalischen Verkehrsverband), Langnau 1954
Häusler, F., Das Emmental im Staate Bern bis 1798, Bd. I, Bern 1958; Bd. II, Bern 1968
Häusler, F., Das Oberemmental vor 125 Jahren, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 246a vom 21. 10. 1969 (Jubiläumsausgabe 125 Jahre EBL)
Holzheu, F., Regionales Wachstum und interregionale Kapitalbewegungen, in: Kyklos, Vol. XXII (1969), S. 417 ff.
Hüfner, W., Der Beitrag der Statistik zur Vorausschätzung regionaler Entwicklungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 68 ff.
Hüfner, W., Wünsche der Regionalplaner an die Statistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 427 ff.
Infrastrukturbedarf, Finanzbedarf und Finanzaufkommen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft 1965–1980 (Schriften der Regio, hrsg. von der «Arbeitsgruppe Regio Basiliensis», Bd. 5), Basel 1968
Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH, Industriestandorte, Untersuchung zur räumlichen Ordnung der Industrie in der Schweiz, Zürich 1967
Jaeggi, U., Berggemeinden im Wandel (Berner Beiträge zur Soziologie, hrsg. von R. Behrendt, Bd. 11), Bern 1965
Jeanneret, P., Der Grundbesitz öffentlich-rechtlicher Körperschaften in der Region «Oberes Emmental», Diplomarbeit an der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1969 (hektographiert)
Jürgensen, H., Antinomien in der Regionalpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 401 ff.
Kant. Landwirtschaftliche Schule Langnau, Die Kantonale Landwirtschaftliche Schule Langnau vor einer wichtigen Ausbauphase, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 227 vom 29. 9. 1970
Kaspar, C./Berger, H. U., Kurortserhebung im Kanton St. Gallen, Schlussbericht erstattet im Auftrag des Fremdenverkehrsverbandes des Kantons St. Gallen vom Seminar für Fremdenverkehr an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, St. Gallen o. J.
Kommission der 24, Bericht zur Jurafrage 1968, Bern 1968
Ledermann, A.-M., Soziologische Aspekte einer regionalen Wirtschaftsförderung, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 25. Jg. (1969), S. 36 ff.
Letsch, H., Bundesstaatlicher Finanzausgleich – Anforderungen an die Statistik, Manuskript eines Vortrages, gehalten an der Jahresversammlung des VSSA vom 6. 11. 1969 in Aarau (hektographiert)
Lüthi, A. J., Die Mineralbäder des Kantons Bern, Wesen, Entwicklung und touristische Bedeutung, Diss. Bern 1956 (gedr. Burgdorf 1967)
Mackenroth, G., Bevölkerungslehre, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953
Marx, D., Regionale Produktivitätsmessung als Ansatzpunkt überregionaler Raumordnungspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 414 ff.
Marx, D., Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966
Menz, L., Der tertiäre Sektor – Der Dienstleistungsbereich in den modernen Volkswirtschaften, Diss. St. Gallen 1964 (gedr. Zürich 1965)
Metron AG, Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose Kanton Luzern, Brugg 1970
Meyer-Usteri, K., Auch im Emmental: Strassenprojekte statt Utopien, o. O., o. J. (Burgdorf 1970)
Meyer-Usteri, K., Verkehrskoordination Schiene–Strasse im Emmental, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 65 vom 19. 3. 1971
Meyer-Usteri, K., Verkehrskonzeption im Emmental, Burgdorf 1969 (hektographiert)
Müller, J. H., Neuere Methoden der Regionalanalyse und ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume, in: Beiträge zur Regionalpolitik (hrsg. von H. K. Schneider), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 41, Berlin 1968, S. 86 ff.

N.N., Ackerbau, in: Unsere Landwirtschaft, Beilage zum Emmenthaler-Blatt, Nr. 59 vom 12.3.1969
N.N., Nach wie vor Wohnungsmangel in Langnau, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 82 vom 8.4.1971
Nydegger, A., Kernfragen der wirtschaftlichen Strukturforschung und Strukturpolitik in der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 23. Jg. (1968), S. 261 ff.
Nydegger, A., Regionalplanung und regionale Wirtschaftspolitik, in: Regionalplanung, Probleme und Lösungsvorschläge (Struktur- und regionalwirtschaftliche Studien, hrsg. vom Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, Bd. 1), Zürich/St. Gallen 1967, S. 99 ff.
Orientierung der Gemeinden über das Ergebnis der Bemühungen der Volkswirtschaftskammer, Kommission für den Verkehr, für die von den Gemeinden gestellten Fahrplanbegehren (vom 11.5.1967)
Planungsatlas des Kantons Bern, 1. Lieferung, Bevölkerung I, Bern 1969
Planungsatlas des Kantons Bern, 2. Lieferung, Wirtschaft I, Bern 1970
Prétat, C., Wachstum und Struktur der solothurnischen Volkswirtschaft (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, hrsg. von H. G. Bieri u. a., Bd. 10), Bern 1970 (zugl. Diss. Bern 1969)
Prétat, C., Wachstumspolitik Kanton Solothurn, Zürich 1970
Prognosekommission, Mutmassliche Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Arbeitsplätze in der Stadt und Region Bern, in: Berner Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Jg. 1968, Heft 2
Ramseyer, R., Das altbernische Küherwesen, Diss. Bern 1961
Richtlinien zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Blatt 511 521 (1968)
Riese, H., Gleichgewichtswachstum und optimales Wachstum in der neoklassischen Wachstumstheorie, in: Kyklos, Vol. XVII (1964), S. 40 ff.
Rotach, M., Hidber, C., Ringli, H., u. a., Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Erster Zwischenbericht (Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 2), Zürich 1969
Roth, A./Fischer, F., 75 Jahre Emmentalischer Käserverein 1887–1962, Burgdorf 1963
Röthlisberger, P., Der heutige Stand und die zukünftige Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebsberatung im Kanton Bern, Bern 1968 (hektographiert)
Seidel, H./Butschek, F./Kausel, A., Die regionale Dynamik der österreichischen Wirtschaft (Studien und Analysen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 1), Wien 1966
Siebert, H., Die Anwendung der Mengentheorie für die Abgrenzung von Regionen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 18 (1967), S. 215 ff.
Siebert, H., Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums, Tübingen 1967
Sitzungsprotokolle des Betriebsausschusses des Reisebüros Bank in Langnau
Sommer, H., Volk und Dichtung des Emmentals, Bern 1969
Specht, K. G./Lenort, N. J./Otto, K., Das Verhältnis zwischen primären und sekundären Erwerbszweigen und seine Bedeutung für Wirtschaftspolitik und Landesplanung (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. von L. Brandt), Köln und Opladen 1962
Schmid, B., Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftswachstum, Diss. Zürich 1967
Schmid, R., Hämelbach: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Seminararbeit an der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1971 (unveröffentlicht)
Schneebeli, A., Ausgewählte Infrastrukturprobleme der Gemeinde Eggiwil, Seminararbeit an der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1971 (unveröffentlicht)
Schneider, H. K., Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik (hrsg. von H. K. Schneider), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 41, Berlin 1968, S. 3 ff.
Schröder, D., Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum (Prognos Studien 3, hrsg. von Prognos AG Basel), Stuttgart 1968
Schweiz. Vereinigung für Betriebsberatung in der Landwirtschaft (Hrsg.), Die Fremdenbeherbergung als Nebenerwerb, Berechnungsgrundlagen, Küsnacht 1970
Stocker, P., Grundvorlesung in Praktischer Nationalökonomie, Universität Bern, WS 1969/70
Stocker, P./Risch, P., Einkommenslage und Wirtschaftsstruktur des Kantons Bern (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, hrsg. von H. G. Bieri u. a., Bd. 7), Bern 1968
Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen, Die Attraktion des Wohnsitzes als Standortdeterminante industrieller Unternehmungen, Bern 1968
Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen, Möglichkeiten und Grenzen der industriellen Dezentralisation in der Schweiz, Bern 1970
Uebe, W., Industriestruktur und Standort, Regionale Wachstumsunterschiede in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1962 (Prognos Studien 1, hrsg. von Prognos AG Basel), Stuttgart 1967
Volkswirtschaftskammer Emmental, Ansiedlung neuer Industrien, Fragebogen an die Gemeinden, Langnau 1967 (hektographiert)
Volkswirtschaftskammer Emmental, verschiedene Jahresberichte
Vontobel, J., Stand und Weiterentwicklung der Beratung, Küsnacht 1969 (hektographiert)
Wahlen, H., Die Schule im Emmental, in: Längs der Emme, Beilage zum Emmenthaler-Blatt, Nr. 252 vom 28.10.1970
Weinhold, H., Grundlagen wirtschaftlicher Absatzführung (Schriftenreihe der Forschungsstelle für Absatz und Handel, Nr. 6), Bern 1964
Widmaier, H. P., und Mitarbeiter, Bildung und Wirtschaftswachstum – Bildung in neuer Sicht, (Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 3), Stuttgart 1966
Widmaier, H. P., Wirtschaftspolitik – Wirtschaft und Politik – wirtschaftliche Politik, Neuere Ansätze zur Wirtschaftspolitik, Basel o. J. (1968), (hektographiert)
Wieting, R. G., Hübschle, J., u. a., Struktur und Motive der Wanderungsbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland (unter besonderer Berücksichtigung der kleinräumigen Mobilität), Untersuchung der Prognos AG im Auftrag des Bundesministers des Innern (hrsg. vom Bundesminister des Innern, Abt. Raumordnung und Kommunalwesen), Basel 1968

Wirnshofer, J., Wirtschaftskraftzahlen für kleine Verwaltungsbezirke, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 42. Bd. (1958), S. 217 ff.
Wullkopf, U., Bevölkerungsprognosen in der praktischen Planung, in: Zur Methodik der Bevölkerungsprognose (hrsg. von Metron AG Brugg), Brugg 1970, S. 1 ff.
Zopfi, F., Die Volkswirtschaftskammer Emmental, Langnau 1968

4. und 5. Teil:

Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, Raumplanung Schweiz, Aufgaben der Raumplanung und Raumplanungsorganisation des Bundes, Hauptbericht und Anhang zum Hauptbericht, Dezember 1970
Bächtold, R.V., Die Ausgaben der bernischen Gemeinden 1968 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik, Reihe B, Heft 7), Bern 1971
Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern an den Grossen Rat über die Richtlinien der Regierungspolitik der Jahre 1971–1974 (vom 11. August 1971)
Bernasconi, R., Standortstudie Holzhof (Vertikale Integration in der Forst- und Holzwirtschaft), Lizentiatenarbeit an der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern (unveröffentlicht)
Dutoit, G., L'estimation du revenu cantonal à l'aide des données fiscales, Fribourg 1971 (hektographiert)
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bericht zu Handen des Bundesrates, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet / Würdigung der Expertise und Vorschläge zum weiteren Vorgehen, Bern 1971 (hektographiert)
Fischer, G., Methoden der Wirtschaftsprognose und ihre Anwendung, St. Gallen 1970 (hektographiert)
Generelles Leitbild für die Region Burgdorf, o. O., o. J. (Burgdorf 1968)
Gysel, A., Neue Aspekte der Beratung: Sozio-ökonomische Beratung, Bern 1969 (hektographiert)
Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ, Vademecum Raumplanung in der Schweiz 1971, Zürich 1971
Kloten, N., Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik (hrsg. von H. K. Schneider), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 41, Berlin 1968, S. 18 ff.
Löderer, B.J./Nowotny E., Oberösterreich 1980, Eine Untersuchung der Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft und Landesfinanzen (hrsg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich), Wien 1969
Nowotny, E., Regionalökonomie – Eine Übersicht über Entwicklung, Probleme und Methoden (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Bd. 12), Wien 1971
Nydegger, A., Regionale Strukturpolitik – Illusionen und Möglichkeiten, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 24. Jg. (1969), S. 54 ff.
Raumordnungsbericht 1970 (hrsg. vom Bundesminister des Innern), Bonn 1970
Risch, P., Rückblick und Ausblick im schweizerischen Fremdenverkehr, in: Publikationen des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes, Nr. 65, o. O. 1971
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, Wirtschaft und Wirtschaftsförderung im Kanton Appenzell A. Rh., St. Gallen 1969 (hektographiert)
Stucki, F., Der Finanzausgleich zwischen Staat und Einwohnergemeinden im Kanton Bern, Separatdruck aus «Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen», Bd. 58, Heft 2/3, 4, 5/6, 7, o. O., o. J.
Studiengruppe für Neukonzeption des Verkehrsvereins Berner Oberland, Diskussionsbeitrag zu einer Neukonzeption des Verkehrsvereins Berner Oberland, Bern 1971 (hektographiert)
Vierter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, Bern 1969
Weibel, J. (Bearbeiter), Kanton Glarus, Kommission für volkswirtschaftliche Fragen, Bericht über eine Standortbestimmung, Zürich 1971
Wittmann, W., Zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Wirtschaft und Recht, 20. Jg. (1968), S. 257 ff.

Rechtsquellen, Statuten

1. bis 3. Teil:

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Nr. 1715: Zulage für Lehrkräfte in abgelegenen Ortschaften (vom 7. 3. 1969)
Beschluss der Landwirtschaftsdirektion des Kantons Bern betreffend Ausführungsbestimmungen über das landwirtschaftliche und milchwirtschaftliche Versuchs- und Beratungswesen im Kanton Bern (Abänderung, vom 30. 1. 1969)
Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend Gesetz über die landwirtschaftliche Berufsschule (März 1971)
Bundesbeschluss über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiet der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss 1971, vom 25. 6. 1971)
Dekret betreffend die Steuerteilung unter bernischen Gemeinden (vom 13. 11. 1956)
Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern (vom 29. 10. 1944, mit Abänderungen und Ergänzungen bis 29. 9. 1968)
Gesetz über die Förderung des Fremdenverkehrs (vom 2. 2. 1964)
Gesetz über die Förderung der Wirtschaft (vom 2. 2. 1971, mit Botschaft)
Gesetz über die Geldbeschaffung zur Bekämpfung der Tuberkulose, Kinderlähmung, Rheumakrankheiten und anderer langdauernder Krankheiten (vom 3. 3. 1957)
Statuten des Emmentalischen Verkehrsverbandes
Statuten der Volkswirtschaftskammer Emmental
Verordnung über Rindvieh- und Kleintierzucht (vom 28. 8. 1958, mit Abänderungen)
Weisungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes über die Beiträge zur Verbesserung der Tierhaltung und Tierhygiene im Berggebiet (Betriebsbeiträge) vom 5. 1. 1965 (hektographiert)

4. und 5. Teil:

Baugesetz (vom 7. 6. 1970)
Bundesgesetz betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (vom 20. 3. 1970)
Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (vom 6. 10. 1971)
Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (vom 1. 7. 1966)
Dekret über die Beiträge des Staates an Orts- und an Regionalplanungen sowie an die Baulanderschliessung und über den Planungsfonds (Planungsfinanzierungsdekret), (vom 17. 11. 1970)
Dekret über die Organisation der Wirtschaftsförderung (vom 15. 9. 1971)
Gesetz über die Besoldungen der Lehrerschaft an den Primar- und Mittelschulen (vom 2. 9. 1956/21. 2. 1960/1. 4. 1964/27. 9. 1964)
Motion Tschanz (vom 4. 6. 1969)
Verordnung über die Beitragsleistung des Staates an die Errichtung von Schülertransporten an Mittelschulen (vom 15. 3. 1966/25. 9. 1970)
Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (vom 23. 12. 1966)

Statistisches Quellenmaterial

Arbeitsgruppe Prospektivstudien (Oberleitung: Prof. Dr. F. Kneschaurek), Entwicklungsperspektiven der Schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000, Teil II, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungsperspektiven, St. Gallen 1970
Bernischer Staatskalender 1971/72
BIGA, Ergebnisse der Leerwohnungszählung vom 1.12. . . . nach Gemeinden (verschiedene Jahrgänge)
BIGA, Löhne verunfallter Arbeiter im Jahre 1969 nach Ortsgrössenklassen, Kantonen und einzelnen Städten, in: Die Volkswirtschaft, 43. Jg. (1970), S. 483 ff.
Brinkmann, H., Wanderungsbewegungen und wirtschaftliche Struktur in einigen Gemeinden des Kantons Bern im Jahre 1965, Diss. Freiburg i. Ue. 1968 (unveröffentlichtes Manuskript)
Delegierter für wirtschaftliche Kriegsvorsorge, Beherbergungsmöglichkeiten nach Territorialzonen, Kantonen, Bezirken und Gemeinden, Bern 1971
Eidg. Betriebszählung 1955, Statistische Quellenwerke der Schweiz, verschiedene Bände, sowie unveröffentlichte Maschinentabellen
Eidg. Betriebszählung 1965, Statistische Quellenwerke der Schweiz, verschiedene Bände, sowie unveröffentlichte Maschinentabellen
Eidg. Landwirtschaftszählung 1969, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Bd. 450 und 451, sowie unveröffentlichte Maschinentabellen
Eidg. Statistisches Amt, Eidgenössische Volkszählung, 1.12.1970, Wohnbevölkerung der Gemeinden, Bern 1971
Eidg. Statistisches Amt, Emmental Verkehrsverband, Ankünfte und Logiernächte nach Herkunftsländern der Gäste (unveröffentlichte Maschinentabellen)
Eidg. Statistisches Amt, Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahre . . . . (Jahrgänge 1961–1970)
Eidg. Statistisches Amt, Fremdenverkehr in der Schweiz im Sommerhalbjahr . . ./Winterhalbjahr . . . (Jahrgänge 1966–1970 bzw. 1965/66–1969/70)
Eidg. Statistisches Amt, Schweizerisches Ortschaftenverzeichnis 1960, Bd. II, Kanton Bern, Bern 1965
Eidg. Volkszählung 1950, Statistische Quellenwerke der Schweiz, verschiedene Bände
Eidg. Volkszählung 1960, Statistische Quellenwerke der Schweiz, verschiedene Bände
Eidg. Volkszählung 1970, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Bd. 467
Eidg. Wehrsteuer, 13. Periode, Kantonsergebnisse – Gemeindeergebnisse (hrsg. von der Eidg. Steuerverwaltung), Bern 1969
Emmental–Burgdorf–Thun-Bahn, Verzeichnis der möblierten Ferienwohnungen im Emmental, Ergebnisse der Vermietung 1959–1970 (unveröffentlicht)
Statistisches Bureau des Kantons Bern, Beschäftigte in den Gemeinden nach Betriebszählung 1965 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Produktionsgrundlagen, Reihe E, Heft 1), Bern 1970
Statistisches Bureau des Kantons Bern, Bevölkerungsanalyse im Kanton Bern: Relative Fruchtbarkeit 1958–1963 (Sonderhefte des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, Nr. 14), Bern 1968
Statistisches Bureau des Kantons Bern, Gemeindesteueranlagen und Liegenschaftssteuersätze 1961–1970 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik, Reihe B, Heft 6), Bern 1971
Statistisches Handbuch des Kantons Bern 1964 (Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, NF Nr. 50), Bern 1965
Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1964 und 1969
Steuerkraft, Steuerbelastung und relative finanzielle Tragfähigkeit der bernischen Gemeinden im Steuerjahr . . . (hrsg. vom Statistischen Bureau des Kantons Bern), verschiedene Jahrgänge
Verwaltungsbericht der Direktion für Verkehr, Energie- und Wasserwirtschaft (des Kantons Bern) 1970

Unveröffentlichte Unterlagen, Tabellen und Berechnungen kantonaler Amtsstellen werden im Text und in Tabellen direkt zitiert

Verzeichnis der Tabellen und Graphiken

Texttabellen

		Seite
1	Entwicklung des Volkseinkommens (absolut) 1950–1965	43
2	Entwicklung des Volkseinkommens (pro Kopf) 1950–1965	44
3	Anteile und Veränderung der staatssteuerbaren Einkommen und Erträge (Staatssteuersubstanz) im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten, 1961/62 und 1967/68	45
4	Entwicklung der regionalen Staatssteuersubstanz pro Kopf 1961/62–1967/68	46
5	Staatssteuerpflichtige nach Einkommensstufen im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen, verglichen mit dem kantonalen Mittel (1969)	47
6	Das interkommunale Wohlstandsgefälle im Oberen Emmental 1967/68	48
7	Anteil Wehrsteuerpflichtige an der Wohnbevölkerung (13. Periode, 1965/66)	49
8	Entwicklung der Staatssteuersubstanz in den Gemeinden der Region Oberes Emmental (1961/62 bis 1967/68)	50
9	Entwicklung der relativen Steuerkraft in den Gemeinden der Region Oberes Emmental (1960–1965)	50
10	Relative Bevölkerungsentwicklung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1930–1970	52
11	Struktur der Bevölkerungsentwicklung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1950–1970	53
12	Entwicklung der Geburtenüberschüsse pro 1000 Einwohner 1950–1970	54
13	Altersstruktur der Wohnbevölkerung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1960	55
14	Veränderungen im Altersaufbau 1960–1969 (Oberes Emmental – Schweiz)	55
15	Veränderungen der Altersstruktur in den Gemeinden der Region Oberes Emmental 1960–1969	60
16	Erwerbs- und Berufstätigenquoten im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1960	61
17	Erwerbsquoten nach Gemeinden im Oberen Emmental 1960	61
18	Erwerbstätige und Beschäftigte im Oberen Emmental 1950–1965 (Übersicht)	63
19	Agrarquote und durchschnittlicher Wohlstand im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen	63
20	Veränderung der Sektoralstruktur 1955–1965 (Oberes Emmental – Kanton Bern)	64
21	Rindviehbestände im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1965–1969	68
22	Anbauorientierung der Landwirtschaftsbetriebe im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1969	68
23	Rückgang der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1955–1969	69
24	Veränderung der Anzahl Betriebe haupt- und nebenberuflicher Landwirte im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1955–1969	70
25	Betriebsgrössenstruktur der Landwirtschaft im Oberen Emmental 1969	71
26	Veränderung der Anzahl Betriebe je Hektar-Grössenklasse (in %) im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen 1965–1969	72
27	Viehbestände pro Besitzer im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1969	72
28	Mechanisierungsverhältnisse und ausgewählte Betriebsstrukturziffern für vier Gemeinden des Oberen Emmentals 1969	74
29	Veränderung der ständigen männlichen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten (verglichen mit der Abnahme der Betriebe hauptberuflicher Landwirte) 1955–1969	81
30	Bisherige und mutmassliche Entwicklung der Anzahl ständiger männlicher Arbeitskräfte und Haupterwerbsbetriebe 1955–1985 (Oberes Emmental – Kanton Bern)	82
31	Regional-, Standort- und Strukturfaktoren für die Industrieentwicklung 1955–1965 im Regionenvergleich	84
32	Wirkungsrichtungen industrieller Standortfaktoren im Oberen Emmental	91
33	Horizontale Branchenstruktur des sekundären Sektors 1965 (Oberes Emmental und Vergleichsregionen – Kanton Bern)	92
34	Gliederung der industriell-gewerblichen Branchen nach Expansionskraft (1955–1965) und Wertschöpfungsniveau (1967)	93
35	Verteilung der Beschäftigten auf drei industriell-gewerbliche Branchengruppen im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1955 und 1965	93
36	Beschäftigtenentwicklung nach Hauptbranchen im Oberen Emmental und im Kanton Bern 1955 bis 1965 (in %)	95
37	Betriebe und Beschäftigte der Betriebsart Milchprodukte 1955 und 1965 im Oberen Emmental	95
38	Betriebe und Beschäftigte in der Textil-, Bekleidungs- und Lederbranche im Oberen Emmental 1955 und 1965	97
39	Betriebsgrössenstruktur des sekundären Sektors 1965 (Oberes Emmental – Kanton Bern)	97
40	Beschäftigte nach drei Branchengruppen 1965 (Schweiz – Kanton Bern)	100
41	Bedeutung der «induzierten» Dienstleistungszweige im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen 1965	102
42	Ausländeranteile an den Logiernächten 1961–1970 nach Saison (VVE – «übrige Zonen»)	106
43	Regionale Aufteilung der Erträge und Beiträge aus der kantonalen Beherbergungsabgabe 1965 bis 1970	112

Seite

44 Regionale Aufteilung der kantonalen Beiträge für die Fremdenverkehrswerbung 1971 117
45 Entwicklung der Beschäftigten im Dienstleistungssektor 1965–1985 (Arbeitsplatzprognose) 119
46 Primarschulversorgung in den Gemeinden der Region Oberes Emmental 1970 127
47 Sekundarschülerquoten 1970 im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 128
48 Ärztedichte im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1970/71 128
49 Arbeitsplätze nach Wirtschaftssektoren im Oberen Emmental 1955–1985 132
50 Komponenten der Bevölkerungsentwicklung im Oberen Emmental 1950–1985 133
51 Oberes Emmental: Bevölkerung, Erwerbstätige und Beschäftigte 1950–1985 (Gesamtprognose) 134
52 Leitbildelemente und Leitbildkonsequenzen (schematisch) 140
53 Räumliche Verteilung der Bevölkerung in der Region Oberes Emmental: Leitbildwerte für 1985 142
54 Gegenüberstellung von Prognose- und Zielwerten für Bevölkerung, Erwerbstätige und Beschäftigte 144
55 Personeller und flächenmässiger Erweiterungsbedarf des sekundären Sektors gemäss Leitbild 147
56 Gliederung regionalpolitischer Massnahmenbereiche nach ihrer Trägerschaft 152
57 Entwicklungsmöglichkeiten für Schangnau: Funktionendiagramm der Investitions- und Massnahmenträger 164

Graphiken

1 Regionalpolitische Relativierung des Wachstumsziels 24
2 Die Gemeinden der Region Oberes Emmental 38
3 Das Obere Emmental im System der bernischen Planungsregionen 39
4 Grenzen und Tätigkeitsgebiet der Volkswirtschaftskammer Emmental 40
5 Grenzen und Tätigkeitsgebiet des Emmentalischen Verkehrsverbandes 41
6 Region und Einwirkungszone 42
7 Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht im Oberen Emmental 1960 und 1969, Promillezahlen 56
8 Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht in der Schweiz 1960 und 1969, Promillezahlen 57
9 Relative Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Region Oberes Emmental 1960–1970 58
10 Bodenbenützung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1969 67
11 Stand der Abwassersanierung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1971 89
12 Beschäftigte des sekundären Sektors nach Branchen im Oberen Emmental 1955 und 1965 94
13 Entwicklung der Logiernächte im VVE und in Vergleichsgebieten 1961–1970 105
14 Entwicklung der Logiernächte nach Herkunftsland der Gäste im VVE 1961–1970 106
15 Bettenbesetzung im VVE und in Vergleichsgebieten 1964–1970 nach Saison 107
16 Organisationsstruktur des Verkehrsverbandes Emmental (VVE) 113
17 Mitgliedgemeinden des Verkehrsverbandes Emmental 114
18 Organisationsstruktur des Betriebsausschusses des Reisebüros Bank in Langnau 115
19 Staatsstrassennetz in der Region Oberes Emmental 124
20 Verkehrsmässige Erschliessung der Region Oberes Emmental durch öffentliche Verkehrsmittel 125
21 Steuerbelastungsverhältnisse im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1961 und 1970 130

Anhangtabellen

1 Staatssteuersubstanz 1961/62 und 1967/68
2 Wohnbevölkerung 1930–1970
3 Bevölkerungsanteile 1930–1970
4 Struktur der Bevölkerungsveränderung 1950–1970
5 Altersstruktur der Wohnbevölkerung des Oberen Emmentals 1960 und 1969 (absolute Zahlen)
6 Altersstruktur der Wohnbevölkerung des Oberen Emmentals 1960 und 1969 (Relativzahlen)
7 Altersstruktur der Wohnbevölkerung nach Fünfjahresgruppen 1960 und 1969 (Oberes Emmental–Schweiz)
8 Verteilung der Wohnbevölkerung auf Hauptsiedlungen und übriges Gemeindegebiet im Oberen Emmental 1960
9 Wanderungsbewegungen in vier Gemeinden der Region Oberes Emmental 1965
10 Pendlermatrix für die Region Oberes Emmental 1960
11 Beschäftigte nach Sektoren 1965
12 Flächennutzung in der Landwirtschaft 1969
13 Anzahl Landwirtschaftsbetriebe 1955, 1965 und 1969
14 Landwirtschaftliche Betriebsgrössenstrukturen (ha) 1965 und 1969 (alle Betriebe)
15 Ständige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft 1955–1969
16 Beschäftigte in den industriell-gewerblichen Branchen 1955 und 1965 (Übersicht)
17 Horizontale und vertikale Branchenstruktur (Beschäftigte) 1955 und 1965
18 Entwicklung der Beschäftigten im sekundären Sektor 1955–1985 (Arbeitsplatzprognose)
19 Beschäftigte in den Dienstleistungszweigen 1965
20 Logiernächte und Gastbetten nach Regionen 1961–1970 (Jahresergebnisse Hotelbetriebe)
21 Logiernächte nach Herkunft der Gäste 1961–1970
22 Logiernächte nach Schweizern/Ausländern und nach Saison 1965–1970
23 Mutmassliche Entwicklung der Wohnbevölkerung 1970–1985 (Anteilsprognose)

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen für Raumeinheiten

BE	Kanton Bern
BU	Region Burgdorf
CH	Schweiz
ET	Emmental
KO	Region Konolfingen
OE	Region Oberes Emmental
VVE	Verkehrsverband Emmental
VWKE	Volkswirtschaftskammer Emmental
Egg.	Eggiwil
Lau.	Lauperswil
Ldw.	Landiswil
Lgn.	Langnau i. E.
Rö.	Röthenbach
Rü.	Rüderswil
Sch.	Schangnau
Si.	Signau
Tr.	Trub
Tsch.	Trubschachen

Abkürzungen für verwendete Begriffe

a. a. O.	am angegebenen Ort
ARA	Abwasserreinigungsanlage
Art.	Artikel
Bd.	Band
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
BZ	Eidg. Betriebszählung
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
EBL	Emmenthaler-Blatt (Langnau)
Fr.	Franken
GÜ	Geburtenüberschuss
ha	Hektar
Jg.	Jahrgang
LN	1. Landwirtschaftliche Nutzfläche, 2. Logiernächte
LZ	Eidg. Landwirtschaftszählung
NF	Neue Folge
NIP	Nettoinlandsprodukt
Nr.	Nummer
p. a.	per annum (pro Jahr)
p. c.	per capita (pro Kopf)
Q.... (Zahl)	Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft ... (Zahl)
S.	Seite
s.	siehe
VB	Veränderung der Wohnbevölkerung
VE	Volkseinkommen
vgl.	vergleiche
Vol.	Volumen
VSSA	Verband Schweizerischer Statistischer Ämter
VZ	Eidg. Volkszählung
WB	Wohnbevölkerung
WG	Wirtschaftsgruppe (nach Nomenklatur BZ)
WR	Wachstumsrate
WS	Wanderungssaldo
Ziff.	Ziffer
<	kleiner als

Zeichenerklärung

–	Ein Strich an Stelle einer Zahl bedeutet Null (nichts).
0 oder 0,0	Eine Null an Stelle einer anderen Zahl bedeutet eine Grösse, die kleiner als die Hälfte der verwendeten Zähleinheit ist.
.	Ein Punkt an Stelle einer Zahl bedeutet, dass die Zahlenangabe nicht möglich ist, weil die begrifflichen Voraussetzungen dazu fehlen.
*	Ein Stern an Stelle einer Zahl bedeutet, dass die Zahlenangabe nicht erhältlich oder nicht erhoben worden ist.

Einleitung: Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit

1 Zur Problemstellung

Die Strukturwandlungen der Wirtschaft treffen die einzelnen Wirtschaftsräume mit unterschiedlicher Stärke. Die Erscheinung, dass gesamträumliches und regionales Wirtschaftswachstum ungleich rasch erfolgen, ist zwar nicht neu. Die regionale Komponente der Wirtschaftspolitik hat aber in der Schweiz – im Gegensatz etwa zum westeuropäischen Ausland der Nachkriegszeit – bis in die jüngste Zeit keine theoretische Durchdringung erfahren. Unsere empirischen Kenntnisse über die wirtschaftlichen Triebkräfte, die hinter regionalen Entwicklungsunterschieden stehen, sind denn auch heute noch recht bescheiden.

Wohl hat die schweizerische Wirtschaftspolitik die zum Teil auch durch den Föderalismus bedingten regionalen Unterschiede des wirtschaftlichen Entwicklungsgrades stets im Auge gehabt. Sie kann in diesem Sinn nicht als «raumunbewusst» bezeichnet werden. Soweit sie aber Massnahmen zu treffen hatte, war sie weitgehend sektoral orientiert. Die durchaus feststellbaren, wenn auch unter verschiedenen Titeln laufenden, regional wirksamen Interventionen sind noch heute weitgehend dem Problemkreis «Berggebiet» zuzurechnen.

Erst vor kurzem hat sich eine umfassendere Aufgabenstellung Gehör zu verschaffen vermocht. Gleichzeitig haben die Kantone der Frage nach Umfang und Ursachen der unterschiedlichen Wohlstandsentwicklung einerseits und nach Konsequenzen und möglichen Abhilfen anderseits starke Beachtung zu schenken begonnen. Verschiedene Untersuchungen auf Kantonsebene haben die ungleiche wirtschaftliche Lage in und zwischen einzelnen Ständen deutlich hervortreten lassen. Ähnliche unterschiedliche Ausgangsbedingungen und divergierende Möglichkeiten zur Anpassung an den Strukturwandel lassen sich auch in Gebieten nachweisen, die sich nicht mit den kantonalen Hoheitsgebieten decken. In diesem Zusammenhang hat die vorliegende Arbeit drei Ansatzpunkte:

1. Auch der Kanton Bern setzt sich aus Ballungsräumen und ländlichen «Problemgebieten» zusammen. In der einschlägigen Untersuchung über die Wirtschaftsstruktur des Kantons sind regionale Wachstumsunterschiede analysiert und besonders schwach strukturierte Amtsbezirke anhand der Einkommenslage lokalisiert worden. Entwicklungsrückstände treten in knappster Form in den steuerlichen Kennziffern der Jahre 1959/60 zutage[1]. An der Schwelle der siebziger Jahre müssen – den Berechnungsergebnissen mittels regionaler Volkseinkommenszahlen zufolge – nach wie vor die Bezirke des westlichen Oberlandes, das Schwarzenburgerland und vor allem die Ämter des emmentalischen Hügellandes als Problemgebiete gelten, die als Schwache weiterhin schwach geblieben sind. Amtsbezirksweise Vergleiche des Pro-Kopf-Volkseinkommens für die Jahre 1950 und 1965 zeigten insbesondere, dass Trachselwald und Signau in beiden Zeitpunkten klar im letzten Fünftel der Bezirksranglisten liegen. Sie vermochten innerhalb dieser Schlussgruppe als einzige ihre Platzziffern nicht zu halten. Signau rutschte gar als einziges Amt auf einen tieferen Indexstand des Pro-Kopf-Volkseinkommens vom Kantonsmittel ab.

2. Die einkommensstatistische Bestimmung von regionalpolitisch besonders interessierenden Gebieten ist aber nicht alleiniger Anknüpfungspunkt. Stets wird der Ruf nach Veränderung der wirtschaftlichen Lage auch in den betroffenen Regionen selber laut, ist man sich einmal des sich verschärfenden Entwicklungsrückstandes gewahr geworden. Im Vernehmlassungsverfahren zur Jurafrage hat denn auch die Volkswirtschaftskammer Emmental festgehalten, dass «andere Landesteile unter der heutigen Einseitigkeit (der Verteilung von Infrastruktur und Industrie. D.V.) ebenso leiden, insbesondere jene in Randlage, zu denen auch das Emmental gehört»[2]. Darüber hinaus hat diese Selbsthilfeorganisation den Tatbestand der Entwicklungsbedürftigkeit auch

[1] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.*, Einkommenslage und Wirtschaftsstruktur des Kantons Bern (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, hrsg. von H. G. Bieri u. a., Bd. 7), Bern 1968, S. 105 ff.

[2] *Kommission der 24,* Bericht zur Jurafrage 1968, Bern 1968, S. 176 f.

ausdrücklich formuliert, nicht zuletzt mit der Feststellung, dass «im Voralpen- und Hügelgebiet des Oberen Emmentals, wo Landwirtschaft und Kleingewerbe vorherrschen, die Wirtschaft stagniert und die Bevölkerung zurückgeht»[1]. Wird dies bei der einheimischen und vor allem bei der weniger mobilen Bevölkerung fühlbar, so schlägt es sich leicht in «aus tief-sitzendem Unbehagen»[2] erfolgten Vorstössen nieder, die meist nach vermehrter strukturerhaltender Intervention rufen.

3. Die wesentlichen Ergebnisse der Studie «Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet» belegen einerseits das Versagen der bisherigen Agrar-Subventionspolitik gerade für weite Teile des zu fördernden Berggebietes. Anderseits betonen sie die Notwendigkeit, die spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten und -hemmnisse in Landwirtschaftsgebieten, die im Einzelfall durchaus nicht nur im Katastergebiet liegen müssen, einzeln in Regionalstudien zu untersuchen[3].

Diese Hinweise auf die anhaltenden Entwicklungsdisparitäten zur gesamtkantonalen Wirtschaft, die Behauptung der einseitigen Ausrichtung von Industrialisierung und attraktivitätsbestimmenden staatlichen Investitionen sowie die Ermittlung regional unterschiedlicher Erfolge der bisherigen Berghilfe und Agrarpolitik sind Anlass genug, um das – noch nicht näher umgrenzte – Obere Emmental als eine Problemregion zu lokalisieren, die einer besonderen raumwirtschaftlichen Analyse bedarf.

2 Ziele und Aufbau der Arbeit

Umfang und Intensität der wissenschaftlichen Beratung politischer Instanzen haben nicht nur auf Bundesebene stark zugenommen. Die Entscheidungsträger aller Stufen sind in zunehmendem Masse gezwungen, wirtschaftswissenschaftlich fundierte Entscheidgrundlagen zu benützen. Das Bedürfnis nach solchen Entscheidungshilfen hat im Kanton Bern zu den bereits erwähnten Grundlagenstudien und anschliessend zu Vorschlägen zur Wirtschaftsförderung geführt. Für manche Anregung musste indessen auf das Erfordernis von Detailstudien verwiesen werden[4]. Ein Teil der Empfehlungen im Gutachten Stocker/Risch bezieht sich auf die wirtschaftliche Förderung von Randgebieten. Hierbei sind manche für künftige Förderungsmassnahmen wichtige Aspekte noch wenig untersucht.
Die vorliegende Arbeit möchte dazu beitragen, den politischen Entscheidungsinstanzen, zu denen wir auch die Träger der Regionalplanung rechnen möchten, eine Orientierungshilfe bei der Entscheidung wirtschaftlicher Sachfragen bereitzustellen. Es gilt nunmehr, die Lupe anzusetzen: Der verkleinerte Blickwinkel gebietet, eine einzelne Region herauszugreifen, das Obere Emmental. Nachdem die Regionalplanung in diesem Gebiet eine Organisationsstruktur erhalten hat, streben wir im folgenden an, zur Erarbeitung eines integrierten Leitbildes für diese Region die wichtigsten volkswirtschaftlichen Elemente zusammenzutragen, die ihrerseits Grundlage eines planerischen Teilleitbildes «Wirtschaft» sein müssen[5]. Folgende Gründe sprechen dafür:

1. Nach dem Entwurf zum Bundesgesetz über die Raumplanung sind die Kantone zu beauftragen, eine grobe Zonierung vorzunehmen, so etwa Gebiete auszuscheiden, in denen die Landwirtschaft weiterhin unbedingte Priorität geniessen soll. Das Gesetz wird also den Kantonen auch nach der Bereinigung möglicher Varianten durch den koordinierenden Einsatz des Bundes[6] einen weiten Spielraum lassen. Die Kantone werden – allenfalls in Absprache mit den jeweiligen Nachbarständen – bezüglich des Masses der Schwergewichtsbildung flexibel sein. Das bedingt, dass der Kanton seinerseits ein Leitbild erstellt, enthaltend Vorstellungen darüber, welche Gebiete er innerhalb der vom Bund auf jedenfall sehr sparsam vorgegebenen Richtlinien «besie-

[1] *Zopfi, F.*, Die Volkswirtschaftskammer Emmental, Langnau 1968, S. 3 f.
[2] Eingabe der Kommission für die Landwirtschaft der Volkswirtschaftskammer Emmental und des Ausschusses bernischer Hügellandgemeinden an den Bernischen Bauernverband betreffend Schaffung einer Übergangszone (vom 13.8.1968), S. 2.
[3] Vgl. *(Flückiger, H.)*, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970, III, S. 2 und 43.
[4] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.*, a. a. O., S. 3.
[5] Zum Verhältnis der verschiedenen Disziplinen der Raumforschung vgl. S. 25 f.
[6] Vgl. *Expertenkommission* für die Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln des Bundes für die Raumplanung, Pressedokumentation Mai 1970 (hektographiert), insbesondere S. 5: «Dem Bunde fallen hauptsächlich Koordinations- und Unterstützungsaufgaben zu.»

deln» (im weitesten Sinn) will, d. h. wie den Regionen Infrastrukturausstattungen zugesprochen werden sollen. Basis all dieser unendlich vielschichtigen und letztlich politischen Entscheidungen müssen Kenntnisse über die regionale Entwicklungspotentiale[1] sein, über die wirtschaftlichen Möglichkeiten der einzelnen Regionen in ihrem Verhältnis zueinander.

2. Mit Kenntnis des regionalen Entwicklungspotentials ist endlich die Regionalplanung in der Lage, ihre Besiedelungsvarianten gestützt auf wirtschaftliche Überlegungen in ein regionales Gesamtleitbild eingehen zu lassen.

3. Der Staat Bern ist bestrebt, mit dem Gesetz über die Förderung der bernischen Wirtschaft Voraussetzungen für ein «gedeihliches und harmonisches Wachstum» zu schaffen[2]. Das Massnahmenschwergewicht liegt auf der Förderung der Industrialisierung und des Fremdenverkehrs, und zwar insbesondere mittels Massnahmen der Boden- und Erschliessungspolitik und mit finanziellen Massnahmen. Ein Delegierter für Wirtschaftsförderung soll künftig als Koordinationsinstanz periodisch ein Förderungsprogramm zuhanden von Exekutive und Legislative erstellen. Es enthält im wesentlichen eine Konkretisierung der Zielsetzungen und eine Beurteilung der Förderungsvorschläge hinsichtlich ihrer Dringlichkeit.

Die Programmausarbeitung und die Würdigung konkreter Projekte stellt Standortpolitik dar. Sie muss sich nicht nur auf planerische Zielvorstellungen stützen können, sondern auch auf detaillierte Kenntnisse der wirtschaftlichen Eigendynamik der einzelnen Regionen. In methodischer Hinsicht enthält deshalb die Arbeit Ex-post- und Ex-ante-Betrachtungen. Die Untergliederung in Teile und Kapitel orientiert sich aber an andern Kriterien:

Im *ersten Teil* werden Notwendigkeit und Ziele der Regionalpolitik erörtert. Die Einbettung in das ganze Gesichtsfeld der Wirtschaftspolitik und der Raumordnung erscheint soweit als angezeigt, als sich daraus unmittelbare Ansatzpunkte für diese Arbeit ergeben.
Im *zweiten Teil* wird ein Konzept für die Lageanalyse entworfen. Die Bestimmungsgründe regionaler Entwicklungsbesonderheiten werden in knappster Form dargestellt. Das Modell, das als Arbeitshypothese zugrundeliegt, soll den Gang der Untersuchungen verständlich machen.
Der *dritte Teil* ist dem empirischen Erscheinungsbild der wirtschaftlichen Entwicklung im Oberen Emmental, verglichen mit konkurrierenden Regionen und dem übergeordneten Wirtschaftsraum, gewidmet. Die regionsspezifische Entwicklung ist ursächlich zu erklären. Auf diese – soweit möglich quantifizierte – Ex-post-Analyse folgt der Versuch einer Prognose von Beschäftigung und Bevölkerung, wobei die künftig wirksamen Besonderheiten der Region und die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen gleichermassen zu berücksichtigen sind. Lageanalyse und Prognose vermögen das Entwicklungspotential der Region bereits annähernd zu bestimmen. Sie liefern aber nur dann auch Leitbildelemente, wenn die Vorschläge zur Wirtschaftsförderung die Grenzen des Regionalpotentials berücksichtigen und im Einklang mit den Zielen der Regionalpolitik stehen.
Im *vierten Teil* wird deshalb zunächst dargestellt, dass die Konditionalprognose Ergebnisse zeitigt, die den im ersten Teil diskutierten Zielen zuwiderlaufen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Massnahmen für die Beeinflussung von Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung in der Region abzuleiten. Dieser Teil ist auch der Frage gewidmet, welchem volkswirtschaftlichen Teilleitbild allfällige Massnahmen Rechnung tragen müssen und welche Konsequenzen sich daraus als Einschränkung ergeben, und zwar für die künftige Agrar- und Branchenstruktur, die Gemeindenstruktur sowie für Finanzbedarf und Finanzaufkommen des regionalen Raumes.
In einem *fünften Teil* werden hierauf die Elemente oder hauptsächlichsten Entfaltungsbereiche einer speziellen, mit den Leitbildvorstellungen im Einklang stehenden Förderungspolitik verschiedener Instanzen dargestellt (Konzeption) und – als wirtschaftspolitisches Endziel der Untersuchung – Massnahmen auf die regionalpolitische Wirkungsweise und ihre möglichen Träger hin untersucht und «nach Wichtigkeit, zeitlichem Einsatz und Einsatzstärke»[3] klassiert (Aktionsprogramm).

[1] Vgl. *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 386 ff.
[2] *Gesetz* über die Förderung der Wirtschaft (vom 2. Februar 1971, mit Botschaft).
[3] *Nydegger, A.*, Kernfragen der wirtschaftlichen Strukturforschung und Strukturpolitik in der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 23. Jg. (1968), S. 263 (im folgenden zitiert als: Kernfragen).

3 Abgrenzungen und Vorbehalte

Das umrissene Arbeitsziel bedarf in mehrfacher Hinsicht der Abgrenzung.

1. In *sachlicher Hinsicht* setzt sich die Lageanalyse mit Strukturwandlungen auseinander, die gerade von jenen besonders schmerzlich empfunden werden, welche in den von der Landflucht betroffenen Gebieten wohnen. Dass dabei der Mensch nicht vergessen werden darf, liegt auf der Hand. Es ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich, sich mit Einzelschicksalen auseinanderzusetzen. Die Ergebnisse der einschlägigen soziologischen Untersuchungen, die umfangreiche Feldforschungen verarbeiten konnten, sind aber in grösstmöglichem Umfang heranzuziehen[1]. Die Beschäftigung mit den Entwicklungsbesonderheiten im Oberen Emmental kann aber auch nicht bis zu sektorweisen Detailstudien und Planerarbeit führen. Die vorliegende Studie möchte mit der Beurteilung des regionalen Entwicklungspotentials nur einen wirtschaftlichen Bezugsrahmen für spätere konkrete Planerarbeiten liefern[2].

2. Durch die gesamte regionalpolitische Literatur ziehen sich Hinweise, dass sich die theoretischen Ansätze nicht auf zu *kleine Regionen* anwenden lassen[3]. Die Frage, was kleine Regionen sind, bleibt dabei durchwegs offen. Die unserer Arbeit zugrundegelegten theoretischen Überlegungen gehen deshalb grundsätzlich von den für den allgemeinen Fall entwickelten Ansätzen aus, wie sie auch für empirische Untersuchungen auf Kantonsebene herangezogen worden sind. Mit welchen Einschränkungen sie zu versehen sind, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Es ist aber notwendig, sich die Grenzen derart kleinräumig ausgerichteter Arbeiten stets zu vergegenwärtigen.
Ursachen von Strukturwandlungen und -besonderheiten lassen sich nur schlüssig aufzeigen, wenn genügend grosse statistische Grundgesamtheiten vorliegen. Zu den methodischen kommen somit noch schwerwiegende statistische Vorbehalte gegenüber Regionalanalysen für kleine Räume. Je kleiner die Region gewählt wird, um so grösser werden «individuelle» und Zufallseinflüsse, welche die Entwicklungsreihen verzerren können[4]. Die einzelnen Strukturmerkmale erhalten dann ein so starkes Gewicht, dass beispielsweise Vergleiche der regionalen Branchenstrukturen kaum mehr sinnvoll sind. Einzelne Unternehmungen oder besonders dynamische Unternehmerpersönlichkeiten können dann das wirtschaftliche Schicksal der Region entscheidend beeinflussen[5], was die ursächliche Erklärung branchenstruktureller Besonderheiten erschwert[6]. Die Kleinheit der Untersuchungsregion legt somit bei allen Aussagen die Frage nahe, ob nicht bloss «scheinstatistische» Entwicklungsbesonderheiten vorliegen, die ihrerseits verzerrte Prognosebasen abgeben müssen.

3. In *zeitlicher Hinsicht* sind wesentliche Eingrenzungen am Platz. Der beschleunigte Wachstumsprozess der Nachkriegszeit hat seit den fünfziger Jahren zu einem ausgeprägten Zustand der Vollbeschäftigung geführt. Die zahlreichen Engpasssituationen auf dem Arbeitsmarkt, in der Infrastruktur und in den öffentlichen Finanzen haben erst in der Folge die regionalen Wachstumsdivergenzen – im Zuge der zunehmenden Verstädterung und des Wandels in der Agrarstruktur – verstärkt zutage treten lassen. Ferner sprechen die verfügbaren statistischen Unterlagen dafür, die bisherige Entwicklung nicht allzuweit zurückzuverfolgen. Die statistische Untermauerung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung setzt deshalb nur ausnahmsweise vor 1950 an. Dem Arbeitsziel entsprechend sind dagegen Projektionen als Entscheidungshilfen erwünscht. Dieser Aufgabe, vorwärts zu schauen, kann sich eine leitbildorientierte Studie nicht entziehen. Die mutmassliche Entwicklung demographischer und ökonomischer Kerngrössen ist deshalb vorauszuschätzen, wobei die gerade im kleinen Raum vervielfachten Vorausschauprobleme einen Prognosehorizont von 10 bis höchstens 20 Jahren als angezeigt

[1] So insbesondere *Jaeggi, U.*, Berggemeinden im Wandel (Berner Beiträge zur Soziologie, hrsg. von R. Behrendt, Bd. 11), Bern 1965.
[2] Zur Begründung vgl. S. 26.
[3] So weist Schneider darauf hin, dass bereits bei der Fixierung regionalpolitischer Ziele «die Schärfe eines etwaigen Zielkonfliktes um so ausgeprägter wird, je kleiner die Region ist». – *Schneider, H.K.*, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik (hrsg. von H.K. Schneider), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 41, Berlin 1968, S. 3.
[4] Vgl. *Furler, M.*, Wirtschaft und Bevölkerung im Kanton Aargau 1985, Basel 1968 (hektographiert), S. 51.
[5] Vgl. *Nydegger, A.*, Kernfragen, a.a.O., S. 271.
[6] Vgl. *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung, in: Kyklos, Vol. XVII (1964), S. 587 (im folgenden zitiert als: Gesamtwirtschaftliches Wachstum); *Doerig, H.-U.*, Der staatliche Einfluss auf die regionale Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft, Diss. St. Gallen 1967 (gedr. Zürich/St. Gallen 1968), S. 38.

erscheinen lassen. Allerdings wird man einwenden können, die traditionalistische Einstellung der Bevölkerung von Randregionen erfordere längerräumige Betrachtungen der bisherigen Entwicklung. Sie werden von Fall zu Fall auch anzustellen und bei Prognosen als zusätzliche Kausalüberlegungen einzubeziehen sein.

4. In *methodischer Sicht* ist stets zu berücksichtigen, dass die Lückenhaftigkeit des regionalstatistischen Materials in hohem Mass die Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse beeinflusst. Dieser Mangel wiegt um so schwerer, je kleiner die zu analysierende Region ist. Demographische und wirtschaftliche Daten in tiefster räumlicher Gliederung wären gerade da nötig, wo in kurzen zeitlichen Intervallen Regionen nach dem jeweiligen und oft wechselnden Bedarf gebildet werden müssen. Sie können heute in der Regel noch nicht direkt auf jene Räume angewendet werden, die für empirische Untersuchungen interessieren. Umrechnungen sind in vielen Fällen nicht oder nur unter folgenschweren Annahmen möglich. Durch die «Vielfalt des räumlichen Geltungsbereichs statistischer Zahlen» werden manche interessante Vergleiche im Keime erstickt[1]. Nur zu einem Teil lässt sich mit Zahlen, die nicht für den Betrachtungsraum selber aufbereitet sind, einigermassen gleich viel aussagen.

5. Weitere Vorbehalte ergeben sich gegenüber der Aussagekraft von *Vorausschätzungen*[2]. Sozialwissenschaftliche Prognosen haben sich stets mit handelnden Menschen und mit den Konsequenzen ihrer oft nicht rationalen Handlungsweisen auseinanderzusetzen. Aber auch ökonomisch induzierte Erscheinungen, wie etwa ein Teil der Wanderungen, stehen verlässlichen Prognosen für kleine Räume vollends entgegen und schränken deren Genauigkeitsgrad beträchtlich ein. In kleinen Regionen wirkt sich angesichts der meist einseitigen Struktur schon eine geringfügige Änderung einer einzelnen Komponente relativ stark aus, was den Fehlerbereich der Prognosen erhöht[3].
Den Vorausschätzungen liegt notwendigerweise eine ganze Reihe von Annahmen zugrunde. Das Eintreten prognostizierter Werte wird nur behauptet, wenn sich die Parameter und Variablen wie unterstellt verhalten[4]. Solcherart präzisierte Konditionalaussagen – nach Gerfin die eigentlichen «Vorausschätzungen»[5] – müssen auch alle Prognosen im Rahmen dieser Arbeit sein. Die Notwendigkeit ihrer laufenden Anpassung aufgrund neu zugänglicher Erfahrungszahlen, namentlich solcher der Eidg. Volkszählung 1970, liegt damit auf der Hand. In diesem Sinn können alle Voraussagen nur Provisorien von zeitlich sehr beschränkter Gültigkeit und mit geringer Treffsicherheit sein.

6. Endlich ist eine *Prognose* nicht schon selber Planung oder Programm. Sie ist nur eine *erste Grundlage für künftige Dispositionen*. Eine prognostizierte Entwicklungsrichtung wird ja von den politischen Instanzen eventuell nicht als Schicksal hingenommen. Sie kann vielmehr Anstoss sein, durch geeignete Massnahmen entgegengesetzte Impulse auszulösen. Solche Feedbacks können recht eigentlich den Sinn von Prognosen darstellen. Entscheide hat die Politik in jedem Fall aber selber zu fällen. Prognosewerte und -annahmen gehen nur in die volkswirtschaftlichen Elemente eines möglichen Leitbildes ein. Das Verfahren erhält erst dann normative Züge, wenn einmal – mit der politischen Genehmigung und Weiterverfolgung eines Leitbildes – eine Alternative zum Programm erhoben wird[6].

[1] Vgl. auch *Hüfner, W.*, Wünsche der Regionalplaner an die Statistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 432.
[2] Zur Terminologie vgl. *Gerfin, H.*, Begriffe und Fragestellungen wirtschaftlicher Vorausschätzungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 5 (im folgenden zitiert als: Begriffe). Gerfin verwendet die Begriffe Prognose, Vorausschau, Vorausschätzung usw. meist synonym.
[3] Vgl. *Müller, J.H.*, Neuere Methoden der Regionalanalyse und ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume, in: Beiträge zur Regionalpolitik, a.a.O., S. 89.
[4] Vgl. *Gerfin, H.*, Begriffe, a.a.O., S. 5.
[5] *Gerfin, H.*, Begriffe, a.a.O., S. 5 f.
[6] Vgl. *Gerfin, H.*, Begriffe, a.a.O., S. 7.

1. Teil: Ziele und Notwendigkeit regionalpolitischer Aktivität im kleinen Rahmen

1 Ziele der Regionalpolitik und ihre Implikationen

Bezieht man die traditionellen Ziele der Wirtschaftspolitik nicht auf einen volkswirtschaftlichen Gesamtraum, so ergeben sich gewisse neue Fragestellungen. Wenn beispielsweise kantonale Staatswesen einen Bereich der wirtschaftspolitischen Tätigkeit betreuen, wie das in der Regionalpolitik[1] gerade in unserem Land vorderhand noch der Fall ist, kann eine Tendenz zur Inkonsistenz der Teilziele einerseits und zu einem Konflikt der Teilziele mit den Gesamtzielen der staatlichen Aktivität anderseits festgestellt werden[2]. Aus einer solchen isolierten Ausgangssituation heraus sind die meisten der bekannten Zielformulierungen für die Regionalpolitik zu verstehen. Ihr Grundanliegen geht von einer praktisch-politischen Forderung aus. Die Regionalpolitik ist bezüglich ihrer Ziele einmal «in den Problemkreis der Redistributionspolitik ... verwiesen»[3]. Wenn auch als Zielsetzung meist nicht ausdrücklich formuliert, so ist erkennbar, dass in den Teilräumen der Volkswirtschaft einigermassen vergleichbare Lebensbedingungen geschaffen werden sollen[4]. Diesem Ansatz zufolge handelt es sich bei den Zielen regionaler Wirtschaftspolitik meist um komplexe Strukturziele, denen sowohl qualitative und quantitative als auch ökonomische und ausserökonomische Kennzeichen anhaften. Man will den auf der «Schattenseite» liegenden Kreisen eine wirtschaftliche Wiedererstarkung und den Wiederanschluss ans Feld ermöglichen[5]. Das ist selbst dann das Ziel, wenn die Formulierung unverbindlicher und vordergründig milder lautet, etwa, wenn auf die Schaffung einer gewissen Einheitlichkeit der Lebensbedingungen verwiesen wird. Die Forderung lässt sich leicht weiterentwickeln: Es wird die Beseitigung «übermässiger Entwicklungsdisparitäten» verlangt[6] oder gar über eine Angleichung der regionalen Wachstumsraten die völlige Einebnung regionaler Wachstumsunterschiede angestrebt[7]. Ob sich nun diese Zielformulierungen auf das absolute Niveau wirtschaftlicher Grössen, auf Veränderungsraten, die angestrebt werden sollen, oder auf die Stabilisierung bestimmter Zustände beziehen, stets handelt es sich um nur komparativ ausgedrückte Ziele, die sich am übergeordneten Gesamtraum orientieren. Gemeinsam ist ihnen ferner die mangelnde Schärfe und Klarheit der Formulierung. Darin liegt eine Gefahr und politische Notwendigkeit zugleich: Werden die Ziele präziser formuliert, so führen sie bereits in die Problematik des regionalpolitischen Instrumentariums hinein.

Instrumente haben bezüglich systematisch untergeordneter Massnahmen stets Zielcharakter[8]. Die Beseitigung regionaler Entwicklungsunterschiede kann aus der Sicht der höheren Trägerstufe wiederum ein Instrument zur Realisierung staatspolitischer Ziele sein. Für die Region selber ist sie das erklärte Ziel. Wie es erreicht werden soll, und darin liegt das Grundproblem der Regionalpolitik, wird bewusst oder (manchmal) unbewusst nicht präzisiert. Als Ein-

[1] Definiert als die «Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Massnahmen . . ., die darauf abzielen, Ablauf und Struktur des Wirtschaftsgeschehens in den Teilgebieten eines Landes (Regionen) nach bestimmten Zielsetzungen zu beeinflussen». – *Fischer, G.*, Grundfragen bei der Erarbeitung einer rationalen Regionalpolitik in schweizerischer Hinsicht, in: Wirtschaft und Recht, 22. Jg. (1970), S. 201 (im folgenden zitiert als: Grundfragen).

[2] Vgl. *Widmaier, H.P.*, Wirtschaftspolitik – Wirtschaft und Politik – wirtschaftliche Politik, Neuere Ansätze zur Wirtschaftspolitik, Basel o. J. (1968), (hektographiert), S. 8. – Man versucht dann, die Konflikte durch Zielsysteme oder durch Leitbilder zu lösen, die der Zielhierarchie und den Mittelverhältnissen Rechnung tragen.

[3] *Hansmeyer, K.-H.*, Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, a. a. O., S. 38.

[4] Vgl. etwa die Zielformulierung der bernischen Wirtschaftsförderungspolitik: «Der Staat Bern . . . schafft . . . Voraussetzungen für ein gedeihliches und harmonisches Wachstum». – Gesetz über die Förderung der Wirtschaft (vom 2. Februar 1971), Art. 1.

[5] Vgl. *Nydegger, A.*, Kernfragen, a. a. O., S. 277.

[6] *Hansmeyer, K.-H.*, a. a. O., S. 41.

[7] Vgl. *Hansmeyer, K.-H.*, a. a. O., S. 39.

[8] Vgl. *Funk, R.*, Instrumente der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, a. a. O., S. 111.

kommensangleichung verstanden, liesse sich die Beseitigung des Entwicklungsunterschiedes nämlich auch über das Mittel der Passivsanierung verwirklichen[1]. In dieser Weise wird aber die Bevölkerung der betroffenen Region das regionalpolitische Ziel in aller Regel nicht umreissen oder uminterpretiert wissen wollen. Praktisch bestätigt sich, dass der Konflikt zwischen gesamtwirtschaftlichen und regionalen Zielformulierungen um so grösser wird, je kleiner eine einzelfallweise interessierende Region ist.

Neben solchen aus der Interessenlage regionaler Instanzen heraus formulierten Zielen lassen sich auch Zweckerklärungen finden, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht anvisiert werden. Hier steht nicht so sehr der verteilungspolitische Gesichtspunkt im Vordergrund. Es ist vor allem der wachstumspolitische Aspekt, der zur Zielsetzung führt, durch regionale Förderungsmassnahmen einen Beitrag zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate der realen Nettoproduktion je Kopf der Bevölkerung zu leisten[2]. Damit wird leicht die Annahme verbunden, optimales und stetiges Wachstum der gesamten Volkswirtschaft sei nur über ebenfalls maximale Wachstumsraten in den Teilräumen erreichbar. Tatsächlich sind die Beziehungen zwischen Regionalpolitik und Wachstumspolitik komplizierter. Dem wachstumsorientierten Ansatz zufolge hat die Regionalpolitik «produktivitätsorientiert» zu sein[3]. Somit hat sie bezüglich des Gesamtziels instrumentalen Charakter. Zur Realisierung des Ziels «Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens» darf die einzelne Region nur nach Massgabe ihres Entwicklungspotentials wachsen. In bestimmten Situationen impliziert das für einzelne Regionen negative Wachstumsraten. Eine Regionalpolitik, die sich dieser Tatsache verschliesst, muss das – einmal als oberstes Ziel angenommene – gesamtwirtschaftliche Wachstumsanliegen gefährden.

Nun weist aber die Theorie verschiedentlich darauf hin, dass sich langfristig nicht von selber eine optimale räumliche Verteilung der Produktionsfaktoren ergibt. Wachstum ist schon kurzfristig nicht ohne Engpässe und Friktionsverluste möglich[4]. Auch langfristig sind ständige Wandlungen in Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftsstruktur mit allen ihren Härten und Einzelschicksalen Begleiterscheinungen des Wirtschaftswachstums, die grundsätzlich in Kauf genommen werden müssen[5]. Dennoch gibt es «allein unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten... Schranken...» einer sich selbst überlassenen Entwicklung, deren Überschreitung vom Optimum, gleichgültig, wie es zunächst verstanden wird, wegführen muss[6]. Das sei nur damit illustriert, dass sich die Frustrationsgefühle der Bewohner schwachstrukturierter Gebiete, wo dynamische Attitüden fehlen[7], in Abneigung gegen Staat und Demokratie verwandeln können, womit noch verstärkt jene Sonderräume entstehen, deren Bewohner merken, dass sie den «privilegierten» Gruppen gegenüber immer mehr in Rückstand geraten[8]. Letztlich zielt daher die Regionalpolitik auch darauf ab, «das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer echten Gemeinschaft und das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein» zu stärken[9], das nachweislich auch dann abnimmt, wenn grosse Teile der Bevölkerung in Agglomerationen zusammengeballt sind.

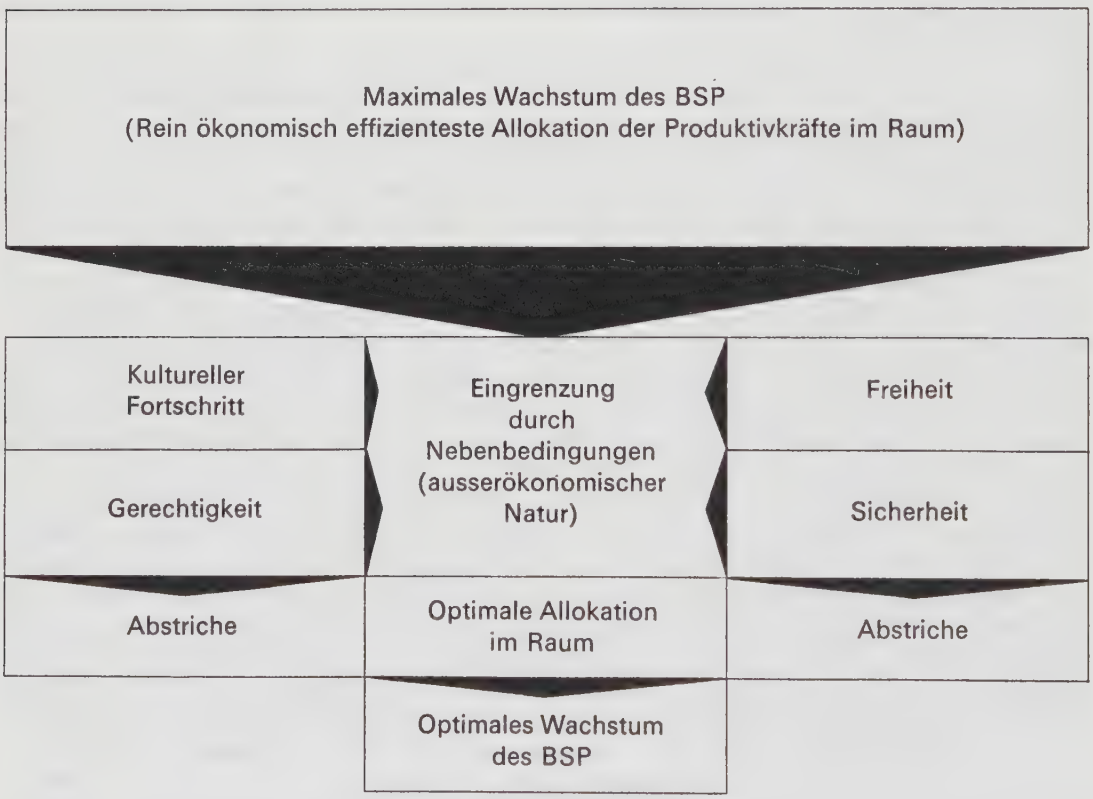
Lässt sich somit die Zielsetzung «Einkommensangleichung in rückständigen Gebieten» vielmehr so begründen, dass die dem Wachstumsprozess eigenen Ballungstendenzen in wachstumsstarken Räumen im Grunde Wachstumseinbussen durch überhöhte Investitionen privaten und öffentlichen Charakters, in Problemgebieten solche durch ungenutzte Infrastrukturkapazitäten nach sich ziehen? Diese Motivierung geht von der wohl zutreffenden Annahme aus, dass es einen Punkt gibt, an dem die Vorteile der Agglomerationen (aussermarktmässige externe Effekte) durch die Kosten der Enge aufgewogen werden. Die Ballungskosten gewinnen zweifellos zunehmend an Bedeutung, sei es in der Form steigender Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinwesen für öffentliche Aufgaben, von Auswirkungen auf die Kostenrechnungen Privater oder als «social costs». Aber gleichzeitig wären auch das Verhältnis von «Effizienz der Produktionsfakto-

[1] Vgl. *Hansmeyer, K.-H.*, a.a.O., S. 41.
[2] Vgl. in dieser Form etwa bei *Stocker, P./Risch, P.*, a.a.O., S. 12.
[3] *Marx, D.*, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966, S. 45 ff.
[4] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.*, a.a.O., S. 13.
[5] In Zeiten der Vollbeschäftigung lassen sich zwar Lösungen relativ leicht finden. Allerdings ist die Mobilität der Arbeitskräfte gerade dann oft geringer als man gemeinhin annimmt. Neuere schweizerische Beispiele von Betriebsstillegungen bestätigen das. Vgl. *Gawronski, V.*, Strukturwandel, Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 25. Jg. (1969), S. 50 ff.
[6] *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum, a.a.O., S. 569.
[7] Vgl. *Ledermann, A.*, Soziologische Aspekte einer regionalen Wirtschaftsförderung, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 25. Jg. (1969), S. 36 ff.
[8] *Jaeggi, U.*, a.a.O., S. 14.
[9] *Doerig, H.-U.*, a.a.O., S. 51.

ren in Ballungsgebieten zu den mit zunehmender Gemeindegrösse steigenden Ausgaben für öffentliche Einrichtungen» zu analysieren[1]. Die Erfassungsprobleme sind indessen so gross, dass eine Beurteilung der Ziele, die auf die Eindämmung oder Reduktion der regionalen Einkommensdisparitäten ausgehen, allein unter ökonomischen Gesichtspunkten (noch) nicht gangbar ist[2]. Es ist also nicht möglich, Zielsetzungen der Regionalpolitik, seien sie regionalen oder überregionalen Ursprungs und lauten sie auf Einkommensangleichung oder auf gesamtwirtschaftliche Wachstumssteigerung, allein wachstumspolitisch zu klassieren.
Als Ergebnis der regionalpolitischen Zieldiskussion ist vorderhand festzuhalten, dass mit dem Wachstumsanliegen andere Zielsetzungen sozial- und staatspolitischer Natur konkurrieren, denen die Wirtschaftspolitik gerade zur Berücksichtigung ihrer räumlichen Dimension Rechnung tragen muss. Das bedingt die Abkehr von einem rein quantitativ zu verstehenden, globalen Wachstumsziel. Abstriche zugunsten ausserökonomischer, gesellschaftlicher Werte und die Berücksichtigung von Nebenbedingungen relativieren es zu einem Optimierungsziel (Graphik 1).

Graphik 1

Regionalpolitische Relativierung des Wachstumsziels



Quelle: Stocker, P., Grundvorlesung in Praktischer Nationalökonomie I, Abschnitt «Regionalpolitik», Universität Bern, WS 1969/70.

[1] *Marx, D.*, Regionale Produktivitätsmessung als Ansatzpunkt überregionaler Raumordnungspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 416.

[2] Der entsprechende Ansatz von Marx beruht auf regionalen Produktivitätsmessungen mit Hilfe des Bruttoinlandproduktes je Einwohner und der Kosten öffentlicher Grundleistungen je Einwohner. Vgl. *Marx, D.*, a.a.O., S. 417.

2 Zur Frage der Notwendigkeit der Regionalpolitik

21 Zum Verhältnis von Regionalpolitik, Raumordnung und Raumplanung

Wir haben bisher wohl auf ausserökonomische Zielsetzungen der Regionalpolitik hingewiesen, sie aber doch zunächst vom ökonomischen Bereich her betrachtet. Damit ist eine zweite Frage aufgeworfen, jene nach dem Standort der verschiedenen Disziplinen, die sich mit Regionalproblemen auseinandersetzen. Deren Integration wird um so dringlicher, je mehr in kleinen Regionen die Regionalplanung nach konkreten Lösungswegen sucht. Auf dieser bereits weitgehend planerisch-technischen Stufe fehlt der Blick für die ökonomischen Triebkräfte regionaler Sonderentwicklungen oft noch ganz.

Der Versuch, die verschiedenen Disziplinen in einer «Regional Science» zusammenzufassen, hat bisher zwar eine Fülle von einzelnen Instrumenten hervorgebracht. Den für die Infrastrukturplanung nötigen, methodisch befriedigenden Prognoseansatz hat sie aber noch nicht zu liefern vermocht. Die *Regionalpolitik* entstand aus der «Tatsache regionaler Wohlstandsunterschiede, die den Politiker zum Handeln aufriefen»[1]. Hier finden sich Berührungspunkt mit und Unterschied zu der Raumordnung zugleich: Gemeinsam ist beiden das Problem der optimalen räumlichen Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft. Während die Regionalpolitik hier problembezogen vorgeht, setzt die Raumordnung bei Vorstellungen von einer Gesamtordnung an, umfassend soziale, wirtschaftliche und kulturelle Gesichtspunkte[2]. Sie hat gegenüber der Regionalpolitik also den Vorteil des geschlossenen Leitbildes, sofern es ihr gelingt, über den Gegenstand des Ordnens Klarheit zu schaffen. Hier liegen allerdings die Schwierigkeiten. So müssen z. B. in der Schweiz Leitbildvorstellungen der Raumordnung erst noch konkretisiert werden[3]. Die *Raumordnung* geht somit von Wohlfahrtsüberlegungen aus: Investitionen dürfen nicht unbedingt so im Raum verteilt werden, dass sie kurzfristig den höchsten gesamtwirtschaftlichen Ertrag liefern. Wie weiter oben erwähnt, gibt es auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Grenzen einer rein an den Erfordernissen kurzfristiger Bedarfsdeckung orientierten Infrastrukturpolitik. Die Raumordnung bedarf gerade deshalb der Abstützung auf die Regionalpolitik. Raumordnungskonzepte lassen sich nicht bloss aufgrund ausserökonomischer Wunschvorstellungen finden. Wenn sie nicht in Rechnung stellen, nach welchen Kriterien die Unternehmungen ihre Standorte wählen und wodurch Bevölkerungswanderungen in der heutigen Zeit ausgelöst werden bzw. beeinflusst werden können, so sind letztlich Fehlallokationen von Infrastrukturanlagen die langfristig unausweichliche Folge. Die im System der freien Marktwirtschaft grundsätzlich freien Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte können durch die Wirtschaftspolitik – und somit erst recht durch die Raumordnungspolitik – nämlich nur sehr begrenzt umgelenkt werden[4], obwohl der Staat als Träger mindestens im Ausmass seiner Investitionstätigkeit regional lenkend in Erscheinung tritt. Eine Raumordnungspolitik kann deshalb nicht ohne ökonomische Grundlagen und Überlegungen über die Triebkräfte der wirtschaftlichen Entwicklung im regionalen Raum auskommen. Umgekehrt darf aber auch die Regionalpolitik als zwar ökonomische Seite der Raumordnung[5] doch nicht rein ökonomische und somit ebenfalls isolierte Ziele «räumlich-struktureller Art mit Hilfe wirtschaftspolitischer Mittel» verfolgen[6]. Sonst befindet auch sie sich im Bereich punktueller Interventionen. Regionalpolitische Zielsetzungen sind deshalb im Rahmen eines Optimierungskonzeptes in die Raumordnungspolitik einzubetten.

Raumplanung ist der «Oberbegriff für alle Planungen räumlicher Ordnungen»[7]. Sie kann als Landesplanung im weiteren Sinn verstanden werden und zerfällt in die Stufen Nationalplanung (oder Landesplanung im engeren Sinn), Kantonsplanung, Regionalplanung und Ortsplanung.

Regionalplanung umfasst «alle Planungen, die vollständig oder überwiegend Probleme der räumlichen Ordnung behandeln, die weder zur Orts- noch zur Landesplanung i. e. S. gehören»[8]

[1] *Hansmeyer, K.-H.*, a. a. O., S. 42.

[2] Oder pointierter: «Zielvorstellungen von der richtig geordneten Gesellschaft stehen . . . hinter den Absichten jeder Raumordnung, sobald sie aus dem bisherigen Operieren an regionalen Symptomen herausführen und sich als Teil des gesellschaftlichen Gesamtentwicklungsprozesses begreifen will.» – *Geipel, R.*, Bildungsplanung und Raumordnung, Frankfurt/Berlin 1968, S. 2.

[3] Vgl. zu diesem noch langen Weg: *Rotach, M., Hidber, C., Ringli, H.*, u. a., Landesplanerische Leitbilder der Schweiz. Erster Zwischenbericht (Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 2), Zürich 1969.

[4] Vgl. *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum, a. a. O., S. 570.

[5] Vgl. *Jürgensen, H.*, Antinomien in der Regionalpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 401.

[6] Vgl. *Giel, W.*, Die Grundzüge der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, in: Raumforschung und Raumordnung, 22. Jg. (1964), S. 113.

[7] *Richtlinien* zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Blatt 511, 521 (1968), S. 1.

[8] *Richtlinien* zur Orts-, Regional- und Landesplanung, a. a. O., S. 1.

und die meist auch nicht mit der Kantonsplanung zusammenfallen. Auch auf dieser Stufe geht es im wesentlichen darum, den knappen Boden optimal den verschiedenen menschlichen Bedürfnissen zur Nutzung zuzuführen. Die Stellung der Regionalpolitik ist hier zweifach: Einmal ist ein regionaler Plan ein Massnahmenbestandteil regionaler Wirtschaftspolitik, die ihrerseits Teil des Optimierungskonzeptes der Raumordnung ist. Sodann stellt sich die Frage, wie der Planer bei der Erarbeitung des Regionalplanes vorgeht:

1. Ein regionaler Plan enthält erstens Informationen, die für die Bestimmung der Ziele und ihrer Realisierung nötig sind, insbesondere die Faktoren, die die räumliche Ordnung massgeblich bestimmen. Zweitens enthält er Massnahmenvorschläge, die auf die optimale Bewältigung der von aussen kommenden Einflüsse ausgerichtet sind. Drittens enthält er Vorschläge, die Ziele betreffen, welche im eigenen Wirkungsbereich gesetzt und realisiert werden können[1]. Hierbei ist es nun Aufgabe des Regionalpolitikers, Entscheidungsunterlagen bereitzustellen. Sie berücksichtigen die in der Region wirksamen wirtschaftspolitischen Gegebenheiten: die überregionalen Triebkräfte, die den künftigen Infrastrukturbedarf mitbestimmen, die Einkommensentwicklung und -verteilung. Zu den Aufgaben des Ökonomen gehört auch die Prognose der regionalen Wirtschaftsentwicklung unter der Annahme gleichbleibender Rahmenbedingungen. Man muss aber oft schon in dieser Phase den wahrscheinlichsten Einfluss künftiger staatlicher Massnahmen auf die Region mitberücksichtigen. Darauf aufbauend kann die Regionalplanung Zielwerte bestimmen und Varianten zu ihrer Realisierung formulieren. Das alles zeigt, dass Regionalplanung ohne regionale Wirtschaftspolitik «ein Schiff ohne Steuer» ist[2].

2. Regionalplanung ist weitgehend Infrastrukturplanung. Soll sie langfristig optimal erfolgen, was ein Grunderfordernis schon deswegen ist, weil Infrastrukturprojekte regelmässig unteilbare, immobile und irreversible Grossprojekte sind, so ist die Vorausbestimmung der regional wirksamen Wachstumskräfte eine notwendige Grundlage.

22 Folgerungen

Die Rechtfertigung regionalpolitischer Massnahmen erfolgt durch ein Bündel von Zielsetzungen, die teils widersprüchlicher, teils ungleich gewichtiger Art sind. Die vorliegenden Raumordnungsziele deuten jedenfalls darauf hin, dass eine umfassende und langfristige prospektive Denkweise sich gerade in der Begründung regionalpolitischer Ziele abzuzeichnen beginnt. Wird künftig der Naturraum von den Ballungszentren noch so leicht erreichbar sein, dass er als Naherholungsraum zu dienen vermag? Werden die öffentlichen Gemeinwesen, sofern sie weiterhin tragende Zellen der Demokratie sein sollen, angesichts der teilweise schrumpfenden Bevölkerung ihre Aufgaben noch erfüllen können? Ist in ihnen die postulierte Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen erfüllt? Oder fallen sie als soziale Institutionen – insbesondere in Entleerungsräumen – auseinander, weil die Abwanderung der aktiven und dynamischen Bevölkerungsteile einerseits und die moderne landwirtschaftliche Produktion andererseits, die nur noch wenige Arbeitskräfte pro Hof erfordert, zur «sozialen Erosion» beitragen. Zahlreiche politische Spannungen liegen hier verborgen. Wenn die tatsächliche räumliche Verteilung nicht der stets in Veränderung begriffenen, durch überregionale Kräfte geprägten optimalen entspricht, so sind soziale Spannungen und Friktionen die Anzeichen einer «tektonischen Strukturveränderung»[3], die voraussehbar und in vielen Fällen auch durch regionalpolitische Massnahmen auffangbar ist. In Gebieten aber, deren Bewohner in statischen Attitüden verharren bzw. belassen werden und sich deshalb vernachlässigt vorkommen, verliert die überkommene politische Grundstruktur leicht an Tragfähigkeit. Die Fragestellungen stehen stellvertretend für die sich immer mehr abzeichnende Tatsache, dass man «neben wirtschaftlichen auch ausserwirtschaftliche Rechtfertigungsgründe für die staatliche Beeinflussung der räumlichen Struktur als angebracht» betrachtet[4], die Regionalpolitik also «als integrierender Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft»[5] gerechtfertigt wird.

[1] Vgl. *Richtlinien* zur Orts-, Regional- und Landesplanung, a.a.O., S. 2.

[2] *Nydegger, A.*, Regionalplanung und regionale Wirtschaftspolitik, in: Regionalplanung, Probleme und Lösungsvorschläge (Struktur- und regionalwirtschaftliche Studien, hrsg. vom Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, Bd. 1), Zürich/St. Gallen 1967, S. 104.

[3] *Schröder, D.*, Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum (Prognos Studien 3, hrsg. von Prognos AG Basel), Stuttgart 1968, S. 19.

[4] *Doerig, H.-U.*, a.a.O., S. 52.

[5] *Schneider, H.K.*, a.a.O., S. 3. Damit ist noch nichts über das Verhältnis der Zielsetzungen zueinander im Hinblick auf konkrete Massnahmen ausgesagt. Damit sie nicht Leerformeln bleiben, aber auch keine Widersprüche enthalten, müssen sie konkretisiert und in ein Leitbild transformiert werden. Das kann erst nach Kenntnis der Lage bzw. des Entwicklungspotentials einer Region erfolgen.

2. Teil: Methodische Instrumente

1 Indikatoren des regionalen Wachstums

11 Grössen aus der Nationalbuchführung

Unter den möglichen Zielen der Regionalpolitik trat als erstes die Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse in zurückgebliebenen Regionen an ein als Norm erachtetes Niveau hervor. In der Regel orientiert man sich dabei an den Einkommensverhältnissen, geht also von Redistributionszielen aus. Man wird den Stand bzw. Rückstand der Region anhand der durchschnittlichen Einkommensverhältnisse, ihrer Veränderung im Zeitablauf und gegebenenfalls auch anhand der Einkommensverteilung zu bestimmen suchen. In diesem Fall gibt die vergleichsweise Entwicklung des Volkseinkommens (VE) ein «Wohlstandsbarometer» ab[1].
Aus den Zielformulierungen konnte ferner herausgelesen werden, dass ein wirtschaftliches Wiedererstarken zurückgebliebener Räume anzustreben ist. Für eine Lagebeurteilung interessieren dann in erster Linie Umfang und Veränderung des im Zuge des Wirtschaftsprozesses geschaffenen regionalen Bruttosozialproduktes (BSP) im Vergleich mit anderen Regionen.
Ob Volkseinkommen oder Sozialprodukt als Gradmesser gewählt werden, hängt also von der jeweiligen Fragestellung ab und von der Möglichkeit, diese Grössen problemgerecht zu «regionalisieren».
Das Volkseinkommen entspricht der Summe aller im Zuge des Produktionsprozesses entstandenen Einkommen, die den als Inländer definierten Wirtschaftssubjekten aus dem Einsatz der ihnen zugehörigen Produktionsfaktoren in einer Periode zufliessen. Pendlereinkommen, die den Grenzgängereinkommen der Nationalbuchführung entsprechen, werden beim Inländerprinzip (Wohnortsprinzip) dennoch am Wohnort des Pendlers, Kapitalerträge am Wohnort des Kapitaleigentümers erfasst. Diese Kennziffer gibt als Pro-Kopf-Zahl am umfassendsten Auskunft über den Wohlstand einer Region, da sie nach dem erwähnten Inländerprinzip erhoben wird. Als Inländer gilt, wer den Schwerpunkt seiner wirtschaftlichen Existenz in der Region hat. Als globale Zahl vermag das Volkseinkommen einer Region den durch die Ziele der Regionalpolitik abgesteckten Informationsbedürfnissen meist nicht zu entsprechen. Man kann kaum mehr von einer Wohlstands- und Einkommenssteigerung sprechen, wenn die Bevölkerung stärker zunimmt als das Volkseinkommen.
Das Bruttosozialprodukt als Mass für das Wirtschaftspotential basiert ebenfalls auf der Inländermethode. Es entsteht somit aus den Leistungen aller den (Regions-)Inländern zugehörigen Produktionsfaktoren, gleichgültig wiederum, ob diese innerhalb der Region oder im «Ausland» eingesetzt werden[2]. Regionen sind nun aber keine verkleinerten Volkswirtschaften. Es bestehen in wesentlich höherem Umfang als auf nationaler Ebene Einkommens- und Kapitalströme mit dem (Regions-)Ausland, die statistisch weit weniger leicht oder überhaupt nicht erfassbar sind, weil ökonomische Grenzen fehlen. Arbeits- und Wohnort fallen um so eher auseinander, je kleiner die Region gewählt wird. Finanzielle Verflechtungen erhalten dann aber um so stärkeres Gewicht: Filialbetriebe von Unternehmungen, Arbeitspendler und Transaktionen der öffentlichen Hand alimentieren sie. Der grundsätzliche Unterschied zwischen der Inlands- und der Inländerbetrachtung sowie die Erfassungsprobleme führen dazu, dass das Bruttosozialprodukt als Massstab des regionalen Wirtschaftspotentials oft nicht zu befriedigen mag[3]. Das ist insbesondere

[1] Die Kennzahl erlaubt aber keine vertieften Aussagen über die oftmals nicht minder wichtige Einkommensverteilung. Sobald Welfare-Überlegungen in den Vordergrund treten, muss die Einkommensverteilung mit berücksichtigt werden. – Vgl. *Bombach, G.*, Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums, in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums (hrsg. von W. G. Hoffmann), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 15, Berlin 1959, S. 158.

[2] Vgl. *Holzheu, F.*, Regionales Wachstum und interregionale Kapitalbewegungen, in: Kyklos, Vol. XXII (1969), S. 419.

[3] Vgl. *Fischer, G.*, Grundlagen, Methoden und Ergebnisse von Schätzungen regionaler Volkseinkommen in der Schweiz, St. Gallen 1969 (hektographiert), S. 3 f. (im folgenden zitiert als: Grundlagen).

dann der Fall, wenn die von im Inland domizilierten Produktionsfaktoren erbrachte Gesamtleistung interessiert. Der Wert aller innerhalb der Region entstandenen Güter und Dienstleistungen – gleichgültig, ob durch Regionsinländer geschaffen oder nicht – wird als Bruttoinlandsprodukt (BIP) bezeichnet. Es unterscheidet sich vom Bruttosozialprodukt dadurch, dass in diesem enthaltene Einkommen von Inländern aus Erwerbstätigkeit und Vermögensbesitz im Ausland abgezählt, ebensolche den Regionsausländern zufliessende in der Region geschaffene Faktoreinkommen dem Bruttoinlandsprodukt zugezählt werden. Je nach Ausmass dieser Verflechtungen wird das Inlandsprodukt grösser oder kleiner sein als das Sozialprodukt der Region. Aus diesen Gründen gilt das Bruttoinlandsprodukt als besserer Massstab für die Wirtschaftskraft einer Region[1]. Aus theoretischer Sicht errechnet es sich als Summe der Wertschöpfungen und der Abschreibungen aller in der Region domizilierten Produktionseinheiten. Der Mangel an ausgebauten und hinreichend detaillierten Produktionsstatistiken hat für die Schweiz bisher erst die Schätzung dieser Grössen nach Wirtschaftsgruppen für zwei Jahre und ohne regionale Untergliederung erlaubt[2]. Analoge Berechnungen für kleinere Räume werfen schwer lösbare methodische Probleme auf, dürften unter heutigen Verhältnissen nur bei einzelbetrieblich ansetzenden Erhebungen und somit am ehesten gemeindeweise möglich sein, eine heutigen Gepflogenheiten entgegengesetzte Auskunftsbereitschaft im Unternehmungssektor immer vorausgesetzt. Brutto- und Nettosozialprodukt können somit vorderhand nicht als Indikatoren des regionalen Wirtschaftspotentials verwendet werden.

Wohlstands- und Wachstumsindikatoren im Sinne der Nationalbuchführung sind für Regionalanalysen mit Erfolg bisher nur von der Einkommensverteilungsseite her gewonnen worden[3]. Der Volkseinkommensberechnung liegt grundsätzlich die Inländermethode und die sogenannte indirekte Berechnungsweise zugrunde. Je nach der Grösse der zu analysierenden Gebietseinheit – Kanton oder aus Gemeinden neuformierte Regionen – erfolgt die Ermittlung nach der Komponenten- oder nach der Globalmethode. Für die Aggregierung zu regionsweisen Volkseinkommenszahlen, die nicht mit kantonalen Werten übereinstimmen, drängt sich diese vorderhand allein auf.

12 Einschränkungen für kleinräumige Untersuchungen

Noch haften den nach der Globalmethode berechneten Volkseinkommen für Regionaleinheiten beträchtliche methodische Mängel an. Unter anderem wird die Aussagekraft des Indikators herabgemindert durch die regionalen Preisunterschiede, die die Einkommensdifferenzen zwischen städtischen und ländlichen Regionen noch ausgeprägter erscheinen lassen[4]. Neben die von Fischer selber erwähnten[5] tritt der Umstand, dass zur Errechnung der als Schlüsselgrösse dienenden Steuerkraft[6] auf den Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern abgestellt wird[7], wie er sich *nach* Berücksichtigung der Steuerteilungen ergibt[8]. Hierfür sind einmal die bundesrechtlichen Doppelbesteuerungsbestimmungen massgebend. Die Vorschriften über die sogenannte sachliche Teilung[9] haben ferner zur Folge, dass steuerpflichtige natürliche Personen mit Geschäftsbetrieben in andern oder mehreren Gemeinden oder Teilhaber an solchen nur zu ¼ an ihrem Wohnsitzort – und damit eventuell auch in der Wohnsitzregion – besteuert werden. Bei strenger Anwendung des der Volkseinkommensberechnung zugrundeliegenden Inländerprin-

[1] Noch präziser wäre allerdings das Nettoinlandsprodukt (NIP). Wenn nämlich das BIP auf die Anzahl Beschäftigte in der Region bezogen wird, so können «Niveauunterschiede zwischen Sektoren oder Regionen allein durch die – regional sehr unterschiedliche – Abschreibungsquote bedingt sein». – *Schröder, D.*, a. a. O., S. 89 f.

[2] *Eidg. Statistisches Amt,* Versuch einer Erfassung des Sozialproduktes von der Entstehungsseite her, in: Die Volkswirtschaft, 42. Jg. (1969), S. 564 f.

[3] Vgl. *Fischer, G.*, Berechnung und Vorausschätzung regionaler Volkseinkommenszahlen in der Schweiz 1950–1980 (Struktur- und regionalwirtschaftliche Studien, hrsg. vom Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, Bd. 3) St. Gallen 1969, S. 7 ff. (im folgenden zitiert als: Berechnung).

[4] Vgl. *Wirnshofer, J.*, Wirtschaftskraftzahlen für kleine Verwaltungsbezirke, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 42. Bd. (1958), S. 228 f.

[5] Vgl. *Fischer, G.*, Berechnung, a. a. O., S. 110 ff.; *Fischer, G.*, Grundlagen, a. a. O., S. 4 ff.

[6] Definiert als «Ergebnis (Quotient) der Division des berechneten Gesamtertrages der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage». – *Gesetz* über die Geldbeschaffung zur Bekämpfung der Tuberkulose, Kinderlähmung, Rheumakrankheiten und anderen langdauernden Krankheiten (vom 3. März 1957), Art. 3, Abs. 1.

[7] Vgl. *Gesetz* über die direkten Staats- und Gemeindesteuern (vom 29. Oktober 1944, mit Abänderungen und Ergänzungen bis 29. September 1968), Art. 195.

[8] Vgl. *Gesetz* über die Geldbeschaffung . . ., Art. 3, Abs. 2.

[9] *Dekret* betreffend die Steuerteilung unter bernischen Gemeinden (vom 13. November 1956), Art. 7.

zips wäre indessen massgeblich die gesamte «Leistung aller den Inländern zugehörigen Produktionsfaktoren, gleichgültig, ob diese innerhalb oder ausserhalb der untersuchten Region eingesetzt sind»[1]. Inländer ist bekanntlich, «wer den Schwerpunkt seiner wirtschaftlichen Existenz im Wohnsitzland hat»[2]. Inländer sind in regionaler Sicht also einerseits auch Selbständigerwerbende oder Pendler, die von ausserhalb der Wohnsitzregion Faktoreinkommen beziehen. Man stellt somit auf die zur Regionsbevölkerung zählenden Einkommensempfänger ab, «d. h. vom Inlandseinkommen der Region werden (anderseits) durch ausserhalb der Region wohnhafte Personen verdiente Einkommen abgezogen»[3]. Die von Fischer angestrebte möglichst konsequente Anwendung der Kategorien der Nationalbuchführung erfährt nun durch die erwähnten Teilungsgrundsätze gewisse Abstriche. Die Volkseinkommensberechnung für Teilgebiete kantonaler Volkswirtschaften erhält damit zusätzliche Fehlerquellen. Wohl verwischen sie sich bei Zusammenfassung von Gemeinden zu Regionen, wie dies auch für den Grossteil der übrigen Fehler der Fall sein dürfte. Zusammen mit den Mängeln aus dem Auseinanderklaffen von steuerbaren und Gesamteinkommen, aus der Mitberücksichtigung von einkommensfremden Steuertatbeständen, aus der nicht ausschaltbaren Progression und aus der Einbeziehung des von der öffentlichen Hand erworbenen Anteils am Volkseinkommen ohne weiter differenzierende Umlage bewirken sie, dass die Schlüsselgrösse Steuerkraft Volkseinkommenszahlen ergibt, die nicht besser sein können als die hinter ihnen stehenden Steuererträge[4]. Will man auf die Steuerkraft als zusätzlichen Indikator der Einkommenssituation zurückgreifen[5], so sind die Einwände zu wiederholen.

Allen Vorbehalten zum Trotz entschlossen wir uns, die interregionale Einkommensanalyse in erster Linie auf Volkseinkommenszahlen abzustützen. In zweiter Linie erfolgt sie direkt anhand von Steuerdaten. Ansatzpunkt bleibt damit nämlich die Verteilungsseite der Volkseinkommensberechnung. Ausgehend vom Tatbestand, dass sich Niveau und Veränderung des Volkseinkommens auch auf jene Substanz auswirken, die der direkten Einkommensbesteuerung unterliegen bzw. zugänglich sind, kann auf die im Veranlagungsverfahren erfassten Einkommen und Erträge und in geringerem Ausmass auf den Besteuerungserfolg aus diesen Quellen abgestellt werden[6]. Die Wehrsteuer bietet dabei wegen der hohen Freigrenze nur teilweise befriedigende Ansatzpunkte[7]. Für gemeinde- und regionsweise Untersuchungen stehen zudem keine Angaben über steuerbare Einkommen, sondern nur die Wehrsteuerkopfquoten zur Verfügung. Besonders bei der Schichtung der wehrsteuerbaren Einkommen beeinträchtigt die hohe, im Zeitablauf mehrfach geänderte Freigrenze die Vergleichbarkeit. Summenzahlen über steuerbare Einkommen liefert die Wehrsteuerstatistik zudem nicht bis hinunter auf Gemeindeebene. Die Wehrsteuerkopfquoten endlich sind mit Bevölkerungszahlen der Volkszählungsjahre gekoppelt. Daraus resultieren für kleine und bevölkerungsmässig stagnierende Regionen zweifellos Pro-Kopf-Erträge, die je nach Steuerperiode verzerrte Eindrücke von den dahinterstehenden Einkommensverhältnissen geben können. Für Aussagen über den regionalen und – vor allem – kommunalen Einkommensstand sowie für den interregionalen und interkommunalen Vergleich erscheinen uns Staatssteuersubstanz und Steuerkraft als besser geeignet.

[1] *Fischer, G.,* Grundlagen, a.a.O., S. 3.

[2] *Baltensperger, M.,* Konzeption, Methoden und Quellen der nationalen Buchhaltung der Schweiz, Beiträge zur Schweizerischen Statistik, Heft 36 (hrsg. vom Eidg. Statistischen Amt), Bern 1967, S. 11.

[3] *Baltensperger, M.,* Die nationale Buchhaltung als Instrument des Finanzausgleichs, in: Wirtschaft und Recht, 20. Jg. (1968), S. 169.

[4] Es lag daher nahe, nach Möglichkeiten zur Eliminierung der wichtigsten Mängel im Verteilungsschlüssel zu suchen. Sie hätten darin gelegen, direkt auf die hinter der Steuerkraft stehenden Reineinkommen und -erträge abzustellen. Mangels Daten für die in Frage stehenden Jahre erwies sich dieses Verfahren indessen für bernische Regionen als undurchführbar. Aus den gleichen Gründen konnte auch nicht auf die steuerbaren Einkommen und Erträge, d.h. auf die Staatssteuersubstanz, gegriffen werden, was immerhin eine Ausschaltung der Progression ermöglicht hätte. Das wird erst die Staatssteuerstatistik 1971 erlauben. Ferner erschien es im Rahmen dieser Arbeit nicht vertretbar, den Verteilungsschlüssel Steuerkraft durch Korrektur der Steuerausscheidungen und Ausschaltung der Steuererträge aus Kapitalien und Vermögen nur unwesentlich zu verbessern.

[5] Indessen gibt die Steuerkraft vor allem direkten Aufschluss über das Finanzpotential, die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde oder Region.

[6] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.,* a.a.O., S. 7 ff.; *Prétat, C.,* Wachstum und Struktur der solothurnischen Volkswirtschaft (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, hrsg. von H.G. Bieri u.a., Bd. 10), Bern 1970 (zugl. Diss. Bern 1969), S. 34 und besonders S. 40 ff.

[7] Vgl. im einzelnen die Einwände bei *(Flückiger, H.),* a.a.O., I., S. 32, sowie *Letsch, H.,* Bundesstaatlicher Finanzausgleich – Anforderungen an die Statistik, Manuskript eines Vortrages gehalten an der Jahresversammlung des VSSA vom 6.11.1969 in Aarau (hektographiert), S. 5 f.: «Wehrsteuerkopfquote und Wehrsteuersubstanz sind . . . keine tauglichen Grössen für die Beurteilung der Wirtschaftskraft.»

2 Determinanten der regionalen Entwicklung

Weder die klassische Standorttheorie noch die Raumwirtschaftslehre vermochten bis heute ein operables Modell der räumlichen Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung zu formulieren, das auch für Prognosezwecke und als Anknüpfungspunkt für Dringlichkeitsordnungen regionalpolitischer Massnahmen geeignet wäre[1]. Die Regionalforschung hat sich daher behelfsmässige Ansätze zu eigen machen müssen. Sie gehen davon aus, dass die Teilgebiete eines Landes spezifische Ausgangsstukuren haben. Sie weichen von den Zielvorstellungen, vage vorhandenen Leitbildern, ab. Gleichzeitig vollzieht sich der regionale Wirtschaftsprozess nicht in einem Wunderland ohne Zeit und Raum. Entscheidende Triebkräfte der Regionalentwicklung sind überregional bestimmt. «Gestützt darauf lässt sich die These formulieren, dass die Entwicklungschancen einer Region aus der Diskrepanz zwischen einer bestehenden Ausgangsstruktur und den neuen Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft, wie sie durch die Umweltbedingungen vorgegeben sind, abgeleitet werden können. Daraus folgt, dass die höchste relative Entwicklungsmöglichkeit einer Region dann erreicht wird, wenn sich die regional verfügbaren Produktivkräfte bestmöglich den exogenen Bestimmungsfaktoren anpassen. Entscheidend für die Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit sind demnach das Anpassungsvermögen der regionalen Wirtschaft sowie auch die Anpassungswilligkeit der ansässigen Bevölkerung an die sich verändernden Umweltverhältnisse»[2]. Ausgangspunkte für praktische Regionalanalysen sind somit:

«1. die gegebenen regionalen Ausgangsstrukturen,
2. der Wandel der exogenen Bestimmungsfaktoren,
3. die Anpassungsfähigkeit der Regionalstruktur»[3].

Indessen muss auch dieser Behelfsweg – in Anlehnung an die Argumentation der neoklassischen Wachstumstheorie – beim Faktor Arbeit ansetzen. Die übrigen erklärenden Variablen aus der makroökonomischen Produktionsfunktion werden zwar nicht ausser acht gelassen. Sie sind aber im Ansatz nicht explizit genannt, insbesondere auch, weil die Bedeutung der regionalen Kapitalbewegungen als Quelle regionaler Entwicklungsbesonderheiten nicht einmal aus theoretischer Sicht, geschweige denn durch empirische Untersuchungen, erhärtet ist[4]. Es wird aber eingeräumt, dass Antriebskräfte wie Kapitalintensivierung sowie technischer und organisatorischer Fortschritt ihren Niederschlag in der Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität finden[5]. Der technische Fortschritt ist ja stets auch vom Einsatz und dem Wissen der Menschen abhängig[6]. Das Sozialprodukt kann als Produkt von durchschnittlicher Arbeitsproduktivität und der Zahl der Erwerbstätigen ausgedrückt werden. Das Wachstum entspricht somit der Summe der Zuwachsraten von Arbeitsproduktivität und des Beschäftigtenvolumens. Zahlen für Sozialprodukt und Arbeitsproduktivität sind regional und zumal in unserem Fall nicht errechenbar. Man kann aber in Anlehnung an den genannten Ansatz[7] zunächst festhalten: Kernvariablen der Regionalentwicklung sind auf der einen – demographischen – Seite das Arbeitskräftepotential und die dahinter stehenden Bevölkerungsverhältnisse, auf der andern Seite ökonomische Triebkräfte, die sich über die – in unserem Fall unbekannte – Produktivitätsentwicklung in der unserer Analyse allein zugänglichen Nachfrage nach Arbeitskräften niedergeschlagen. Ein derart «vereinfachtes Grundmodell»[8] erlaubt es, die Wirtschaftsentwicklung im Teilraum den quantitativen und qualitativen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung und mithin auch die künftige Nachfrage nach Arbeitskräften dem möglichen Angebot gegenüberzustellen. Beide Seiten werden zunächst relativ getrennt voneinander behandelt, doch wird zur Erklärung von Entwicklungsbesonderheiten eine Verbindung beider Seiten gesucht[9], weil enge Wechselbeziehungen zwischen regionaler Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung bestehen.

[1] Vgl. *Schröder, D.*, a.a.O., S. 45 ff., wo die Grundannahmen der Raumwirtschaftslehre im Anschluss an Isard kritisch beleuchtet werden, ferner: *Fischer, G.*, Grundfragen, a.a.O., S. 216.
[2] *Fischer, G.*, Grundfragen, a.a.O., S. 218.
[3] *Fischer, G.*, Grundfragen, a.a.O., S. 218.
[4] Vgl. *Holzheu, F.*, a.a.O., S. 417.
[5] Vgl. *Bombach, G.*, a.a.O., S. 156.
[6] Vgl. *Riese, H.*, Gleichgewichtswachstum und optimales Wachstum in der neoklassischen Wachstumstheorie, in: Kyklos, Vol. XVII (1964), S. 60.
[7] Die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Regionalentwicklung sind an sich die gleichen wie jene der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; «denn globales Wachstum und Strukturwandlungen sind nur zwei Ausprägungen ein- und desselben Prozesses». – *Nydegger, A.*, Kernfragen, a.a.O., S. 275.
[8] *Hüfner, W.*, Der Beitrag der Statistik zur Vorausschätzung regionaler Entwicklungen, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 70 f.
[9] Vgl. *Schröder, D.*, a.a.O., S. 26 ff.

21 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung und ihr Gewicht als Wachstumsdeterminanten

Das Wachstum der Wohnbevölkerung einer Region zerfällt statistisch in die Komponenten Geburtenüberschuss und Wanderungen. Die Wanderungen stellen den Teil der meist ökonomisch induzierten Bevölkerungsveränderung dar; der Geburtenüberschuss entspricht dem natürlichen Bevölkerungszuwachs. Beide beeinflussen nicht nur das Bevölkerungsvolumen, sondern auch die Bevölkerungsstruktur. Die natürliche Bevölkerungszunahme ist eine hypothetische Grösse. Sie beruht auf der Annahme, dass nicht nur der Wanderungssaldo null ist, sondern dass dabei die Wanderungen zwischen Regionen die demographische Struktur einer Untersuchungsregion nicht verändern. Sie ist bestimmt durch die gegebene Bevölkerungsstruktur, durch altersspezifische Geburten- und Sterbeziffern, durch das Heiratsverhalten. Das sind Faktoren, die sich über mittlere Zeiträume im allgemeinen stetig entwickeln[1]. Es handelt sich ferner um Wachstumsdeterminanten, die vorwiegend überregionalen Kräften gehorchen und sich mit zunehmender demographischer Verflechtung der Regionen immer mehr angleichen. Mit Ausnahme der Altersstruktur in einer bestimmten Periode werden sie in Regionaluntersuchungen denn auch meist vernachlässigt. Die Veränderungen in der Altersstruktur der Wohnbevölkerung wirken sich auf das Arbeitskräfteangebot selbstverständlich aus. Das Arbeitskräftepotential wird durch sie mitbestimmt (Erwerbsquote). Es muss sich aber nicht parallel entwickeln.

Die Ursachen der Wanderungen sind in der ungleichgewichtigen Entwicklung der Arbeitsmarktverhältnisse und sich ändernden Zukunftserwartungen und -ansprüchen zu suchen. Wanderungsbewegungen zwischen Regionen verändern nicht nur Bevölkerungsvolumen und -struktur, sondern auch das Arbeitskräftepotential. Auf die Erwerbsquote – das Verhältnis von erwerbstätiger zur gesamten Wohnbevölkerung – wirken indessen noch andere Faktoren ein, unter anderem die Ausbildungszeit, Änderungen im Schulungsverhalten, in den Heiratsgewohnheiten und die Überalterung der Bevölkerung. Von der Nachfrageseite her vermögen aber auch die gesamtwirtschaftliche Wohlstandssteigerung und die Arbeitsmarktsituation (etwa die Entstehung von Arbeitsplätzen für Frauen) das Potential der Erwerbstätigen längerfristig zu verändern.

Wenn die Wanderungen zunächst als ökonomisch bedingt erachtet werden[2], so ergibt sich, dass nicht nur die natürliche und wanderungsbedingte Bevölkerungsentwicklung bzw. -zusammensetzung in einem bestimmten Zeitpunkt eine Triebkraft regionalen Wachstums ist. Sie bestimmen die Entwicklung des Bedarfs an Gütern und Diensten durchaus mit, weil die Arbeitskräfte ungeachtet der Rationalisierung und Automatisierung ein zentraler Produktionsfaktor bleiben. Indessen sind auch Bevölkerungsexpansion und -struktur von der regionalen Wirtschaftsentwicklung abhängig[3]. In gleicher Weise ist infolge der Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerungs- und Arbeitskräftepotential einerseits die Verfügbarkeit an Arbeitskräften Wachstumsvoraussetzung, anderseits verschiebt sich im Zuge des Wachstums das Arbeitskräftepotential zwischen den Regionen[4]. Diese These impliziert, dass die Bevölkerungsentwicklung zu einem wesentlichen Teil der Wirtschaftsentwicklung folgt. Man kann demnach regionale Entwicklungsbesonderheiten nicht einseitig aus der Bevölkerungsentwicklung und ihren Komponenten erklären.

22 Übrige externe und interne Bestimmungsfaktoren

221 Determinanten überregionaler Natur

Die Erklärung einer regionalen Sonderentwicklung bedarf eines gesamtwirtschaftlichen Hintergrundes. Dass es keine Entwicklungsautonomie der Teilräume[5] gibt, zeigt bereits die Existenz von Wanderungen auf. Die regionale Nachfrage nach Arbeitskräften und mithin das Angebot an Arbeitsplätzen hängt auch vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum der einzelnen Sektoren und Branchen sowie von den produktivitätsbedingten Verschiebungen zwischen den Sektoren und Branchen ab: Die ungedeckte Nachfrage nach Arbeitskräften ist folglich auch eine wichtige Ur-

[1] Vgl. *Schröder, D.*, a.a.O., S. 28.
[2] Für innerregionale Stadt–Land- (bzw. Vorort-)Wanderungen können aber andere Gründe massgebend sein.
[3] Beides vollzieht sich «über historische vorgegebene 'patterns of behavior', Verhaltensstrukturen mit ganz bestimmten, geschichtlichen Variablen». – *Mackenroth, G.*, Bevölkerungslehre, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953, S. 416.
[4] Vgl. *Schmid, B.*, Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftswachstum, Diss. Zürich 1967, S. 36 f.
[5] Vgl. *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum, a.a.O., S. 574.

sache von Wanderungsströmen[1]. Der langfristige Wandel in der Struktur der Arbeitsplätze nach Sektoren und Branchen findet eine Erklärung zu einem Teil in den Unterschieden beim Produktivitätsfortschritt. Sie wirken sich in einer Veränderung des Beschäftigtenbedarfs der einzelnen Wirtschaftszweige aus. Der Arbeitsproduktivität kommt somit zur Erklärung unterschiedlichen Wachstums grosses Gewicht zu. Ihre Entwicklung wird gesamtwirtschaftlich gesehen bestimmt durch Faktoren, die den Produktivitätsfortschritt innerhalb der Wirtschaftsbereiche fördern, sodann durch das Wandern von Arbeitskräften von Branchen und Sektoren mit einer an sich niedrigen Wertschöpfung pro Beschäftigten zu solchen mit hoher Produktivität[2]. Zur ersten Gruppe zählen Kapitalintensivierung und technischer und organisatorischer Fortschritt. Technischer und organisatorischer Fortschritt sind in der Regel mit Kapitalaufwand verbunden[3]; sie erfordern ein entsprechendes Fähigkeitskapital auf der Beschäftigtenseite, das erst die Adaption technischer Neuerungen erlaubt und die Kapitalintensivierung, insbesondere die Substitution von Arbeit durch Kapital, vorantreibt. Beide Komponenten – technischer und organisatorischer Fortschritt wie Kapitalintensivierung – sind für alle Bereiche der Wirtschaft Voraussetzung von Produktivitätssteigerungen.

Wanderungen von Arbeitskräften, wie sie zwischen Sektoren und Branchen mit unterschiedlichem Wertschöpfungsniveau stattfinden, werden meist als strukturelle Umschichtung bezeichnet[4]. Trotz höchster Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität und entsprechender Freisetzung von Arbeitskräften weist die Landwirtschaft (oder der primäre Sektor) das tiefste, der sekundäre und der tertiäre Sektor (oder die Vielzahl dessen höchst unterschiedlich gelagerter Dienstleistungszweige) trotz mittleren bzw. relativ niedrigen Produktivitätszuwächsen ein hohes Niveau der Arbeitsproduktivität auf[5]. Geht man von der zu sehr vereinfachenden Dreisektoreneinteilung ab, weil hinsichtlich Nachfragetrends und Produktivitätsfortschritt innerhalb dieser groben Bereiche grosse Unterschiede bestehen[6], so kann das Phänomen auch zwischen den Branchen, also in feinerer Gliederung, und teils sogar im tertiären Sektor festgestellt werden. In jedem Sektor gibt es zufolge der erwähnten Zusammenhänge zwischen Nachfrageentwicklung[7] und unterschiedlichen Arbeitsproduktivitätsniveaus «Zweige, welche rasch expandieren und solche, die zusammenschrumpfen»[8]. Obwohl zahlreiche staatliche Massnahmen mit höchst unterschiedlicher Motivierung dem Wandern von Arbeitskräften entgegenwirken, sind sie nicht aufzuhaltende Tatsache und unter anderen eine Quelle der Arbeitsproduktivitätserhebung.

Die Verteilung der einzelnen Bereiche und Branchen ist nun von Region zu Region verschieden. Die regionale Wirtschaftsstruktur, gemessen an der Anzahl Beschäftigter[9] je Branchen aller drei Sektoren, ist als Ausgangslage dann wachstumsförderndes Element, wenn der regionale Beschäftigtenanteil eines überdurchschnittlich wachsenden Zweiges – in der Regel wird für diese Aussage auf Industriezweige abgestellt – grösser ist als im übergeordneten Raum. Der gleiche Effekt tritt ein, wenn unterdurchschnittlich wachsende Zweige oder schrumpfende Branchen in der Region relativ schwächer vertreten sind als in der Volkswirtschaft als Ganzem[10]. Mithin führt schon die «Entwicklungsparallelität jeder einzelnen Branche einer Region zum Gesamtraum je

[1] Vgl. *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum, a. a. O., S. 578.

[2] Vgl. *Bombach, G.*, a. a. O., S. 168.

[3] Vgl. *Widmaier, H. P.*, und Mitarbeiter, Bildung und Wirtschaftswachstum – Bildung in neuer Sicht (Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 3), Stuttgart 1966, S. 77.

[4] Vgl. *Menz, L.*, Der tertiäre Sektor – Der Dienstleistungsbereich in den modernen Volkswirtschaften, Diss. St. Gallen 1964 (gedr. Zürich 1965), S. 85 ff.

[5] Vgl. die ausführliche Darstellung bei *Uebe, W.*, Industriestruktur und Standort, Regionale Wachstumsunterschiede in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1962 (Prognos Studien 1, hrsg. von Prognos AG Basel), Stuttgart 1967, S. 24.

[6] Vgl. *Gerfin, H.*, Regionalplanung in einer wachsenden Wirtschaft, in: National-Zeitung (Basel), Nr. 432 vom 19. 9. 1965.

[7] Vgl. *Menz, L.*, a. a. O., S. 112 ff.

[8] *Nydegger, A.*, Kernfragen, a. a. O., S. 270 f. Indessen ist auch zu berücksichtigen, dass die Steigerung der Arbeitsproduktivität in einzelnen Branchen den Bedarf an Arbeitskräften bei gegebenem Produktionsniveau vermindert und damit der Bedarfssteigerung nach Arbeitskräften entgegenwirkt. Die Branchenbeschäftigung nimmt nur dann zu, wenn das Produktionswachstum in dieser Branche grösser als der Produktivitätsfortschritt ist.

[9] Auf diese wird im regionalpolitischen Schrifttum abgestellt, weil hierüber allein genügend untergliederte Angaben erhältlich sind, weil auf diese Weise die regionale Arbeitsmarktlage berücksichtigt werden kann und weil die Beschäftigtenzahl für die Bevölkerungsentwicklung massgebend ist. Strukturpolitik hat letztlich stets die branchen- oder regionsweise Verteilung von Arbeitskräften bzw. Menschen im Auge. – Vgl. *Nydegger, A.*, Kernfragen, a. a. O., S. 269.

[10] Für den primären Sektor gilt diese Beziehung nur, wenn sein Gewicht relativ gross ist.

nach Wirtschaftsstruktur der Region zu mehr oder weniger starken Abweichungen des gesamten Wachstums»[1]. In dieser Weise können unter der Annahme der Entwicklungsparallelität rück- und vorausblickend die reinen Einflüsse der regionalen Branchenstruktur ermittelt werden. Indessen ist dieses Verfahren nur für hinlänglich grosse Gebietseinheiten statthaft.

222 Determinanten regionaler Natur

Wenn sich alle Wirtschaftszweige jeweils in der Region gleich schnell wie im Gesamtraum entwickeln würden, so könnte die ganze regionale Entwicklungsbesonderheit auf die besondere branchenmässige Ausgangsstruktur, auf die sogenannte vertikale Branchenstruktur, zurückgeführt werden. Indessen sind neben Fehlerquellen aus «kleinen Zahlen», d.h. der allgemeinen Branchenentwicklung zuwiderlaufende individuelle Besonderheiten, wie ungleiche Unternehmerqualitäten, weitere Einflussfaktoren dafür verantwortlich, dass diese Erklärung unvollständig wäre. Der aus den Unterschieden zwischen den Produktivitätsniveaus der einzelnen Branchen und Zweige resultierende Wachstumseffekt ist oft geringer als gemeinhin angenommen wird. Er spielt zudem im Falle der Landwirtschaft nur dann noch eine wesentliche Rolle, wenn diese noch einen hohen Beschäftigtenanteil hat.

222.1 Standorteinflüsse

Die einzelnen Branchen stossen nicht in sämtlichen Regionen auf die gleichen Standortvoraussetzungen, noch wirken sich diese für alle Produktionsbereiche gleich aus. Zudem verändert sich die regionale «Standortgunst», wie Beispiele aus der jüngeren Wirtschaftsgeschichte zeigen[2], im Zeitablauf. Standorteinflüsse – oder genauer: ihre Veränderungen – können die auf überregionale Triebkräfte zurückgehenden Wandlungen in einzelnen Branchen bedeutend akzentuieren (Standorteffekt). In der Literatur werden namentlich folgende Typen von Standortbedingungen, die im Einzelfall einer standortsuchenden Unternehmung mit unterschiedlichem Gewicht einzeln als eigentliche Standortfaktoren zu beachten sind, genannt[3]:

1. Bedingungen bezüglich Faktoreinsatz: Dazu gehören insbesondere die Verfügbarkeit über geeigneten Boden, über Arbeitskräfte, Transportmöglichkeiten, Versorgung mit Hilfs- und Werkstoffen und die Energieversorgung. Bei diesem Typ von Standortbedingungen handelt es sich um produktionsnotwendige Lagen (Fluss-, Verkehrslage, Rohstoffvorkommen), um technologische und arbeitskraftmässige Vorteile gegenüber anderen Regionen, die sich indessen laufend verändern können. Beispielsweise werden Strukturwandlungen in der Nachfrage nach Holzerzeugnissen die Gesamtbeschäftigung in einem Gebiet, das für Zimmerei und Holzbearbeitung besondere (rohstoffmässige und traditionelle) Voraussetzungen bietet, in ihrer Zusammensetzung verändern. Der Standortfaktor Roh- und Hilfsstoffe tritt dann an Bedeutung hinter andere Standortfaktoren zurück. Der technische Fortschritt löst fortwährend Standorteffekte aus.

2. Bedingungen bezüglich Faktorkombination: Dazu gehören Faktoren, die im Vergleich zu konkurrierenden Regionen das Kostengefüge der Betriebe günstig beeinflussen und ihnen externe Ersparnisse vermitteln[4]. Die räumliche Nähe von Betrieben gleicher oder komplementärer Branchen fördert über die Konkurrenz am Arbeitsmarkt die Nutzbarmachung technischen Wissens. Wichtiger sind indessen die öffentlichen Investitionen in die materielle und institutionelle Infrastruktur. Sie rücken die Betriebe den Dienstleistungszweigen näher. Von Bedeutung sind sie auch hinsichtlich der Nähe von Wissenschaft und Forschung, der Behörden und der Möglichkeiten zur Lösung von Koordinations- und Führungsaufgaben. Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur sind auch insofern Bedingungen für die Faktorkombination, als sie in bevorzugten Verdichtungsräumen die Produktivität der privaten Investitionen steigern, vor allem dann, wenn sie von den Betrieben nur schwer oder gar nicht durch eigene Investitionen substituiert werden können. Mit zunehmendem Gewicht dieses Typs von Standortbedingungen entwickeln sich die auf sie reagierenden Branchen in der durch öffentliche Investitionen bevorzugten Region günstiger, bei vergleichsweise geringeren öffentlichen Inputs dagegen langsamer als im Gesamtraum oder in konkurrierenden Räumen, sofern keine anderen Einflüsse wirksam sind.

[1] Vgl. *Schröder, D.*, a.a.O., S. 62.
[2] Vgl. *Schröder, D.*, a.a.O., S. 12; *Uebe, W.*, a.a.O., S. 45.
[3] Im Anschluss an die *Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen,* Möglichkeiten und Grenzen der industriellen Dezentralisation in der Schweiz, Bern 1970, S. 16.
[4] Vgl. *Frey, R.L.*, Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen/Zürich 1970, S. 28 f.

3. Bedingungen bezüglich der Verwertung der eingesetzten und kombinierten Produktionsfaktoren: Als Standortfaktoren können ferner die Nähe der Absatzmärkte und die Distanz zur Konkurrenz ins Gewicht fallen. Auch an sich irrationale Standortfaktoren[1], wie bestimmte Betriebsstandorte, die ein besonderes Image des hergestellten Produktes begründen (z. B. St. Galler Spitzen), gehören zu den für die Verwertung der Produktionsmittel oftmals relevanten Bedingungen.

Die Standortbedingungen haben somit für die einzelnen Bereiche ganz unterschiedliche Bedeutung, und die Standorteffekte beeinflussen somit die Arbeitskräfteentwicklung nicht in allen Branchen in gleicher Weise. Sie können für praktische Untersuchungen kaum streng nach den drei Kategorien geschieden werden.

Im Bereich der *Landwirtschaft* wirken Klimafaktoren, natürliche Lage, Bodenbeschaffenheit und Flächenneigung auf die Produktionskosten als bestimmende Standortfaktoren von Betrieb zu Betrieb verschieden ein.

Im *industriellen und gewerblichen Sektor* existieren der Tendenz nach standortabhängige und -unabhängige Branchen. Jene sind meist rohstoff- oder energiegebunden. Indessen nimmt die Bedeutung der Standortbindung in diesem engen Sinn tendenziell ab. Wirksam bleiben, auch für die sogenannten standortunabhängigen Branchen, Expansionsmöglichkeiten am bestehenden und neuen Ort, Bodenpreise, steuerliche Gegebenheiten (Vergünstigungen) und allfällige transportkostenbedingte Standortmomente (wie Anschlussmöglichkeiten an eine Abwasserreinigungsanlage bei abwasserintensiven Betrieben). Für die sogenannten standortunabhängigen Branchen treten diese – teils mit dem qualitativen und quantitativen Infrastrukturangebot identischen – Faktoren einzeln oder in ihrer Gesamtheit an Bedeutung hinter anderen, arbeitsmarktseitigen zurück. Es handelt sich um jene Bereiche, in denen Betriebsverlagerungen nachgewiesen werden können, die nicht absatz-, beschaffungs- und transportkostenseitig bedingt sind.

Im *tertiären Sektor* herrschen Zweige vor, deren Beschäftigtenentwicklung von der allgemeinen Entwicklung der Region abhängt. Sie gelten – vom Tourismus (ohne Naherholung) abgesehen – als sogenannte Folgebereiche oder Non-basic-Bereiche[2]. Sie sind von der Bevölkerungsentwicklung besonders abhängig und profitieren in der Regel von positiven externen Effekten der Agglomeration.

Standortfaktoren «im herkömmlichen Sinn» vermögen somit nicht den ganzen Einfluss der «nicht-strukturbedingten» Besonderheiten der Beschäftigung einer Region zu erklären[3]. Sie reichen selbst dann nicht aus, wenn man noch irrationale Standortüberlegungen, die gerade im kleinen Raum für Entwicklungsbesonderheiten in der Vergangenheit oft bestimmend waren, auch als eigentliche Standortfaktoren bezeichnet und mitberücksichtigt[4].

222.2 Wohnortfaktoren

Mit der zunehmenden Lohnunempfindlichkeit der Arbeitskräfte[5] erscheint es nicht mehr als gesichert, dass die Arbeitskräfte im Sinne der Sogtheorie stets den Betrieben folgen, woraus die durchaus feststellbaren Wanderungen zwischen Regionen entstehen. Mit dieser Tendenz geht nämlich die Erscheinung einher, dass gewisse Branchen der Industrie standortunabhängiger werden. Als Folge der gestiegenen Realeinkommen wird ein grösserer Teil der Konsumausgaben für den Wahlbedarf und den Konsum mannigfaltiger Freizeitwerte eingesetzt[6]. Langfristig werden deshalb weite Bevölkerungskreise wählerischer in bezug auf die Wohnortwahl. Werden nun die Betriebe standortunempfindlicher, nimmt aber gleichzeitig die Abhängigkeit von der (knappen) Arbeitskraft zu (was trotz Rationalisierung der Fall ist), so erlangen Umweltsfaktoren wie Wohnortgunst, Naherholung, Verkehrslage und -erschlossenheit, Bildungs- und Vergnügungs-

[1] Vgl. *Doerig, H.-U.*, a. a. O., S. 14 ff.

[2] Vgl. *Specht, K. G./Lenort, N. J./Otto, K.*, Das Verhältnis zwischen primären und sekundären Erwerbszweigen und seine Bedeutung für Wirtschaftspolitik und Landesplanung (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. von L. Brandt), Köln und Opladen 1962, S. 17 ff., wo die Unterscheidung zwischen Grund- und Folgeleistungen erläutert ist und als Instrument zur Abschätzung künftiger kommunaler und regionaler Entwicklungen verwendet wird.

[3] *Schröder, D.*, a. a. O., S. 66; *Fischer, G.*, Berechnung, a. a. O., S. 137.

[4] Dazu gehören insbesondere Familientraditionen, Branchentradition und persönliche Verbundenheit. Vgl. *Christoffel, M.*, Die industrielle Ballung in der Schweiz, Diss. St. Gallen 1966 (gedr. Thusis 1967), S. 110 ff.

[5] d. h. der Erscheinung, dass mit steigendem Lohnniveau die Arbeitskräfte das Lohngefälle aus Grenznutzen-Überlegungen keineswegs als einzigen Wanderungsanreiz mehr betrachten. Tendenziell liegt das Lohnniveau in Regionen höher, die aus strukturellen oder standortbedingten Gründen gegenüber Vergleichsgebieten einen höheren Anteil von Betrieben wachstumsstarker Branchen haben. Vgl. *Schröder, D.*, a. a. O., S. 66 ff.

[6] Vgl. *Menz, L.*, a. a. O., S. 27.

möglichkeiten vermehrtes Gewicht. Teils sind diese Wohnsitz-Attraktionsfaktoren[1] nicht von traditionellen Standortfaktoren zu trennen; sie fallen mit diesen zusammen. Das gilt insbesondere für gewisse «rückwärtige» Infrastrukturdienste, aber auch für steuerliche Gegebenheiten. Die Wohnsitzattraktionsfaktoren in ihrer Gesamtheit (kurz die «Wohnortfaktoren») werden damit zu Standortfaktoren für Betriebe. Im Hinblick auf wirtschaftspolitische Massnahmen zur Förderung bestimmter Regionen wäre es nun von Bedeutung zu wissen, welche Wohnortfaktoren im einzelnen die Region für Neuzuzüger attraktiv machen und welche Mängel die Abwanderung noch fördern. Ebenso wichtig ist die Kenntnis ausserökonomischer Beharrungsmomente und soziologischer Verhaltensmuster der ansässigen Bevölkerung, die in der gleichen Richtung wirken. Von der Nettowirkung der einzelnen Wohnortfaktoren, der allgemeinen Attraktivität der Region hängt es letztlich auch ab, ob der grundsätzlich als regional nicht gebunden erkannte technische Fortschritt[2] in komparative regionale Vorteile umgesetzt werden kann[3]. Hier zeigt sich eine Querbeziehung zwischen Branchen- und Bevölkerungsstruktur und der Wohnortgunst: Der technische Fortschritt wird da besser in die Produktion zu übertragen sein, die Kapitalintensivierung geht also da schneller vonstatten, wo neben der nötigen Kapitalausstattung nicht bloss ein quantitativ vielfältigeres, sondern vor allem ein qualitativ besser auszuschöpfendes Arbeitskräftepotential verfügbar ist. Das wird in Regionen eher der Fall sein, die sowohl für Arbeitskräfte eine hohe Wohnort- als auch für Betriebe eine vergleichsweise höhere Standortgunst, somit Agglomerationsvorteile, aufweisen. Grundsätzlich ist also auch für die Ermittlung der Wohnortgunst eine komparative Bewertung der einzelnen oder ausgewählter, besonders gewichtig erscheinender Faktoren nötig.

222.3 Gewichte einzelner Standort- und Wohnortfaktoren

Im ganzen gesehen ist die Standortgunst für die Betriebe immer eine Saldowirkung einer kaum vollumfänglich fassbaren Vielzahl höchst unterschiedlich wirkender Standorteffekte. Zusätzlich beeinflussen nun die Wohnortwünsche der Arbeitskräfte die Standortgunst: Sind nämlich die einzelnen Wohnortfaktoren in ihrer Nettowirkung ebenfalls ungünstig gelagert, so ist die Region nicht in der Lage, Arbeitskräfte zu halten bzw. anzuziehen. Diese Determinante der industriellen Standortwahl, die stets mehr Bedeutung erhält, wird demnach negativ beeinflusst. Ceteris paribus, d. h. falls nicht andere günstige Standortfaktoren überkompensierend wirken, sinkt also die Standortgunst der Region im Vergleich zu konkurrierenden Gebieten. Anderseits vermögen günstige Wohnortfaktoren bei den standortabhängigen Zweigen keine «Echowirkung»[4] hervorzurufen, wenn z. B. steuerliche Vergünstigungen, Verfügbarkeit an Industrieland, Energie und Wasser oder die Nähe von Konsumzentren nicht gegeben sind. Es ist deshalb nötig, einzelne Determinanten regionaler Natur bereichs- und branchenweise zu ermitteln. Die Wirkungen müssen hernach in einem globalen, bewertenden Verfahren beurteilt werden[5], um die regionsspezifischen Arbeitskräfte- und Bevölkerungsentwicklungen in Rück- und Ausblick zu ermessen.
Umgekehrt wirken die «klassischen» Standortfaktoren und die Verfügbarkeit an Arbeitskräften auf Veränderungen verschiedener Wohnortfaktoren hin. Siedeln sich nämlich Fertigungsbetriebe mit überregionalem Absatzradius an oder expandieren sie, so führt das zu einem Mehrbedarf an tertiären Folgeleistungsbetrieben. In diesem Sinn erscheint der tertiäre Sektor einerseits «als Diener des primären und sekundären Sektors, anderseits ist er Ersteller autonomer Leistungen für den letzten Konsumenten»[6]. Die Beschäftigtenentwicklung zieht somit Dienstleistungs-Hilfsbetriebe nach sich. Als Konsumenten nehmen die Beschäftigten und das hinter ihnen stehende Bevölkerungspotential als Endverbraucher persönliche Dienstleistungen vermehrt in Anspruch. Nur in Ausnahmefällen (Fremdenverkehr mit überregionalem Einzugsbereich) lässt sich

[1] Die Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen nennt in ihrer Studie (Die Attraktion des Wohnsitzes als Standortdeterminante industrieller Unternehmungen, Bern 1968, S. 21 ff.) folgende Wohnsitz-Attraktionsfaktoren: 1. Wohnung, 2. Arbeitsmarkt, 3. Soziale Mobilität, 4. Gesellschaftliche Beziehungen, 5. Soziale Sicherheit, 6. Steuern, 7. Verkehrsverhältnisse, 8. Geographische Lage, 9. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, 10. Möglichkeiten der Freizeitgestaltung, 11. Konsummöglichkeiten, 12. Gesundheitswesen, 13. Persönliche Bindungen.

[2] Vgl. *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum, a. a. O., S. 575.

[3] Vgl. *Schneider, H.K.*, a. a. O., S. 9.

[4] *Schröder, D.*, a. a. O., S. 196.

[5] Eine Gewichtung nach gesicherten Schemata ist bisher nicht gelungen. Ebenso ist man für die globale Beurteilung der Standortgunst trotz der Kenntnis einzelner (und vielleicht sogar ihrer wichtigsten) Bestimmungsfaktoren noch stark auf Vermutungen angewiesen. Das gilt ganz besonders in kleinen Räumen. Vgl. die Versuche der Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen, a. a. O.

[6] *Menz, L.*, a. a. O., S. 26.

das Wachstum der tertiären Beschäftigung und ihres Wertschöpfungsbeitrages nicht reaktiv aus Impulsen aus den beiden andern Sektoren erklären. Endlich dienen die «rückwärtigen Dienste»[1] sowohl direkt den Konsumenten als auch der Produktion in den Branchen des sekundären Sektors wie der Landwirtschaft. Dazu gehören Verwaltung, Polizei und das gesamte Bildungswesen.

Im Verlauf des Wachstumsprozesses vermögen also besondere Standortvoraussetzungen in Verbindung mit Arbeitskräftereserven ein breites Spektrum von Dienstleistungszweigen und Infrastrukturdiensten zu induzieren. Diese heben für heimische und wanderungswillige Arbeitskräfte und ihre Angehörige die Wohnortgunst der Region. Des weitern ist aber zu berücksichtigen, dass die künftigen Wanderungsbewegungen von der im Zeitablauf zwischen den Regionen unterschiedlich erfolgenden Veränderung von Attraktivität und Standortgunst abhängen. Eine dynamische Vorausschau würde deshalb die standortbestimmende Tätigkeit der öffentlichen Hand in konkurrierenden Regionen, vor allem also den Bereich der abschätzbaren Infrastrukturaufwendungen, mit einbeziehen müssen[2].

23 Übersicht über die wichtigsten Bestimmungsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung

Eingangs erklärten wir den regionalen Wachstumsprozess aus den Zuwachsraten des Arbeitskräftepotentials und der Arbeitsproduktivität. Diese führten wir auf überregionale und regionale Faktoren zurück, die ihren Niederschlag in der Beschäftigungsentwicklung finden. Deshalb konzentriert sich die Untersuchung im folgenden auf die Darstellung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung und ihrer Hintergründe. Zusammenfassend erscheinen für die besondere wirtschaftliche Entwicklung einer Region folgende Faktoren von zentraler Bedeutung[3]/[4]:

- Die überregionale und regionale Ausgangslage und Entwicklung von Bevölkerung und regionalem Arbeitskräftepotential,
- die speziellen Standortbedingungen in der Region und ihre zeitliche Veränderung, verglichen mit den Standortbedingungen anderer Regionen,
- die regionale Branchenstruktur und ihre Wandlungen im Zeitablauf,
- die regionale Wohnortgunst, wiederum verglichen mit der Attraktivität konkurrierender Regionen.

Sieht man von irrationalen Standort- und Wohnortfaktoren ab, die etwa in besonderen Bindungen und nur soziologisch erklärbaren Beharrungsmomenten auftreten, die gerade in kleinen Regionen die oben aufgelisteten Kausalzusammenhänge abschwächen oder modifizieren können und die die «Anpassungsfähigkeit» der Region an veränderte Umweltfaktoren natürlich mitbestimmen, so dienen die vier Faktorengruppen auch als Lösungsweg beim Versuch einer Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose.

[1] *Menz, L.*, a.a.O., S. 27.
[2] Vgl. *Fischer, G.*, Berechnung, a.a.O., S. 137.
[3] Vgl. *Uebe, W.*, a.a.O., S. 25.
[4] Vgl. *Prognosekommission,* Mutmassliche Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Arbeitsplätze in der Stadt Bern, in: Berner Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Jg. 1968, H. 2, S. 22.

3. Teil: Wirtschaftliche Entwicklung und strukturelle Besonderheiten der Region Oberes Emmental

1 Die Region Oberes Emmental

11 Zur Interdependenz von gesamt- und teilräumlicher Wirtschaftsentwicklung

Entwicklungsbesonderheiten einer Region können nur dann mit hinlänglicher Zuverlässigkeit erklärt und prognostiziert werden, wenn «auch die Entwicklungsmöglichkeiten aller übrigen Teilräume simultan untersucht werden»[1]. Zumindest müssen aber diejenigen Kräfte überregionaler Herkunft, die auf die wirtschaftlichen und demographischen Prozesse in einer Untersuchungsregion einwirken, hinsichtlich ihrer «Einwirkungszone» lokalisiert werden. Deshalb sind die Einflussfaktoren aus dem Gesamtraum, dem Teilraum selber und zusätzlich aus einer diesem übergeordneten Einwirkungszone zu berücksichtigen, wird doch «eine isolierte Betrachtungsweise um so fragwürdiger . . ., je kleiner der Untersuchungsraum ist»[2]. Das darf bei der Abgrenzung von zu analysierenden Regionen nicht ausser acht gelassen werden.

12 Kriterien der Regionenbildung

Die einschlägige Literatur bietet zur Bildung von Regionen an sich eine Vielzahl von Einteilungskriterien mit praktisch unbegrenzten Möglichkeiten zur Raumgliederung[3]. Ob man der Regionenbildung ein einzelnes Kriterium zugrunde legt oder ob man, wie es praktisch die Regel ist, in unterschiedlichem Ausmass auf mehrere zugleich abstellt[4], hängt vom jeweiligen Arbeitsziel ab. Es besteht einmal «eine statistische Notwendigkeit zur Abgrenzung der Region; hierbei bedarf es nur eines vernünftig begründeten Entschlusses der Auswahl aus den verschiedenen . . . entwickelten Abgrenzungsmöglichkeiten unter optimaler Anpassung an die besonderen Gegebenheiten des Teilgebiets mit Regioncharakter und unter Berücksichtigung der besonderen regionalpolitischen Ziele»[5]. Sodann braucht es eine Raumabgrenzung, die logisch zu den statistischen Informationen über die Region passt. Diese sind meist durch administrative Grenzziehungen bestimmt. Die räumlichen Grenzen können also weder vom Planer noch vom Ökonomen rein nach ihren Idealen gezogen werden[6].

13 Die Region Oberes Emmental als Planungsregion

Dem Arbeitsziel und den statistischen Möglichkeiten entsprechend entschlossen wir uns, dieser Studie eine für die Belange der Regionalplanung heute noch aus zehn Gemeinden gebildete Region Oberes Emmental zugrunde zu legen (Graphik 2).

[1] *Schröder, D.*, a.a.O., S. 33.
[2] *Schröder, D.*, a.a.O., S. 32.
[3] Vgl. *Boustedt, O./Ranz, H.*, Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung, Bremen-Horn 1957, S. 35; als theoretischen Versuch vgl. insbesondere *Siebert, H.*, Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums, Tübingen 1967, S. 16 ff.; *Siebert, H.*, Die Anwendung der Mengentheorie für die Abgrenzung von Regionen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 18 (1967), S. 215 ff.
[4] Vgl. in diesem Sinn etwa die Erwägungen in: *Planungsatlas* des Kantons Bern, 1. Lieferung, Bevölkerung I, Bern 1969.
[5] *Deneffe, P.*, Gedanken zur Statistik aus der Sicht der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 349.
[6] Vgl. *Infrastrukturbedarf*, Finanzbedarf und Finanzaufkommen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft 1965–1980 (Schriften der Regio, hrsg. von der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis, Bd. 5), Basel 1968, S. 18 ff.

Graphik 2

Die Gemeinden der Region Oberes Emmental

1 : 200 000

Folgende Überlegungen sprechen im weiteren für diese Raumabgrenzung:

1. Die Kleinregion erfüllt die Anforderungen, die an eine funktionale oder Nodalregion gestellt werden, in höherem Mass als andere Abgrenzungen. Zwischen dem unscharf abgegrenzten Hinterland und dem zwar nicht einmal städtischen Regionalzentrum Langnau bestehen engere Interdependenzen als zu andern zentralörtlichen Siedlungen. Zum einen handelt es sich somit um eine Region als Umland eines zentralen Ortes, wobei über den Grad der Zentralität keine Aussagen gemacht werden.

2. Das Obere Emmental – es entspricht der «Region 22» in der Klassifikation des Kantonalen Planungsamtes[1] – umfasst im Regionenvergleich ein wirtschaftlich recht homogenes Hügellandgebiet. Seine Siedlungsstruktur ist von ausschliesslich dörflichem Charakter. Es handelt sich um eine ausgeprägte Landwirtschaftsregion.

[1] Vgl. *Planungsatlas* des Kantons Bern, 1. Lieferung, a.a.O.

3. Institutionell entspricht das Obere Emmental praktisch dem überkommenen Amt Signau und mithin dem historischen Oberemmental[1]. Im Netz der bereits gebildeten oder im Aufbau begriffenen Planungsregionen fügt sich das so umrissene Obere Emmental fugenlos zwischen die angrenzenden Planungsverbände ein.

Graphik 3

Das Obere Emmental im System der bernischen Planungsregionen

Quelle: Planungsatlas des Kantons Bern, 2. Lieferung, Wirtschaft I, Bern 1970, Karte 1A.

[1] Vgl. *Sommer, H.,* Volk und Dichtung des Emmentals, Bern 1969, S. 12; *Häusler, F.,* Das Oberemmental vor 125 Jahren, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 246a vom 21.10.1969 (Jubiläumsausgabe 125 Jahre EBL).

14 Region und Einwirkungszone

Es wäre methodisch unbefriedigend und vor allem im Hinblick auf Prognoseversuche nicht vertretbar, Strukturdaten der Kleinregion nur mit den kantonalen oder gar gesamtschweizerischen zu vergleichen. Schon der Kanton Bern ist ein wirtschaftlich sehr heterogenes Gebiet. Als Einwirkungszone für die Faktoren, die die regionale Standortgunst und die Infrastrukturbedürfnisse bestimmen, erscheint es als zu gross. Relevantes Gebiet, aus welchem wirtschaftliche Impulse die Entwicklung im Oberen Emmental teils gleichgerichtet, teils modifiziert beeinflussen, ist sicher das Emmental als Ganzes. Einzig unter diesem Gesichtspunkt sei die immer wieder erörterte Frage nach Abgrenzung und räumlichem Umfang des Emmentals kurz gestreift[1].

Graphik 4

Grenzen und Tätigkeitsgebiet der Volkswirtschaftskammer Emmental

[1] Im 17. Jahrhundert bildeten die Ämter Brandis, Sumiswald und Trachselwald als «Landschaft Emmental» eine grössere administrative Einheit. Vgl. *Häusler, F.*, Das Emmental im Staate Bern bis 1798, Bd. I, Bern 1958, S. 111, 119, 179. Seit der Einführung des Landrechtes von 1559 war die Landschaft Emmental ein selbständiger Rechtskreis. Ihre geographische Ausdehnung zeigt, dass das Emmental «kein Tal, vielmehr eine ausgedehnte und weitverzweigte Landschaft mit Dutzenden von Tälern, Gräben und Krächen und einer ganzen Anzahl von Hügelgebieten» war *(Sommer, H.*, a. a. O., S. 11). Ergänzt um die Ämter Burgdorf und Signau und um das Landgericht Konolfingen, ergibt sich nach Häusler für die Zeit zwischen 1528 und 1798 ein Gebiet Emmental, auf das die Feststellung Sommers ebenso zutrifft, das aber auch von heutigen Gebietseinteilungen nicht wesentlich abweicht. Vgl. *Häusler, F.*, Das Emmental im Staate Bern bis 1798, Bd. II, Bern 1968, Anhangkarte. Eine weitere, an administrativen Grenzen orientierte Emmental-Definition geht auf das frühe 19. Jahrhundert zurück. Sie umfasst die beiden emmentalischen Oberämter: «ein 'oberes' Signau und ein 'unteres' Trachselwald» *(Sommer, H.*, a. a. O., S. 12). Dem steht eine nach «orohydrologischen Gesichtspunkten» vorgenommene Einteilung von Frey gegenüber. Nach ihr umfasst das Emmental das ganze innerhalb der Wasserscheide des Flusses liegende Gebiet bis nach Burgdorf. Vgl. *Frey, H.*, Das Emmental, Versuch einer geographischen Monographie, Diss. Bern 1910, S. 10. Die Aufzählung älterer Regionsumschreibungen ist damit keineswegs vollständig.

Die heute gängige Landesteileinteilung geht auf die Schaffung von Wahlkreisen für die Nationalratswahlen im Jahre 1848 zurück. Der Landesteil Emmental umfasst die Bezirke Signau, Trachselwald und Konolfingen und reicht – eine Folge der damaligen Wahlkreisgeometrie[1] – bis ins Aaretal und an die Aare selber. Die topographische und wirtschaftliche Strukturverwandtschaft des bei Burgdorf beginnenden Hügellandgebietes veranlasste allerdings immer wieder Autoren, unter dem Emmental ein bei dessen Eingangstor Burgdorf beginnendes Gebiet zu verstehen. Statistischen Bedürfnissen gehorchend, war es ein kleiner Schritt, zum Emmental das ganze Amt Burgdorf zu rechnen. Diese Abgrenzung liegt einerseits dem Gutachten Stocker/Risch zugrunde[2], anderseits entspricht sie mit den vier Amtsbezirken (Burgdorf, Signau, Konolfingen und Trachselwald) jenem Gebiet, auf das sich die Tätigkeit der Volkswirtschaftskammer Emmental statutengemäss erstreckt[3].
Diese Gebietseinteilung deckt sich, von einigen kleineren Abweichungen abgesehen, mit dem Gebiet des Emmentalischen Verkehrsverbandes[4] (Graphiken 4 und 5).

Graphik 5

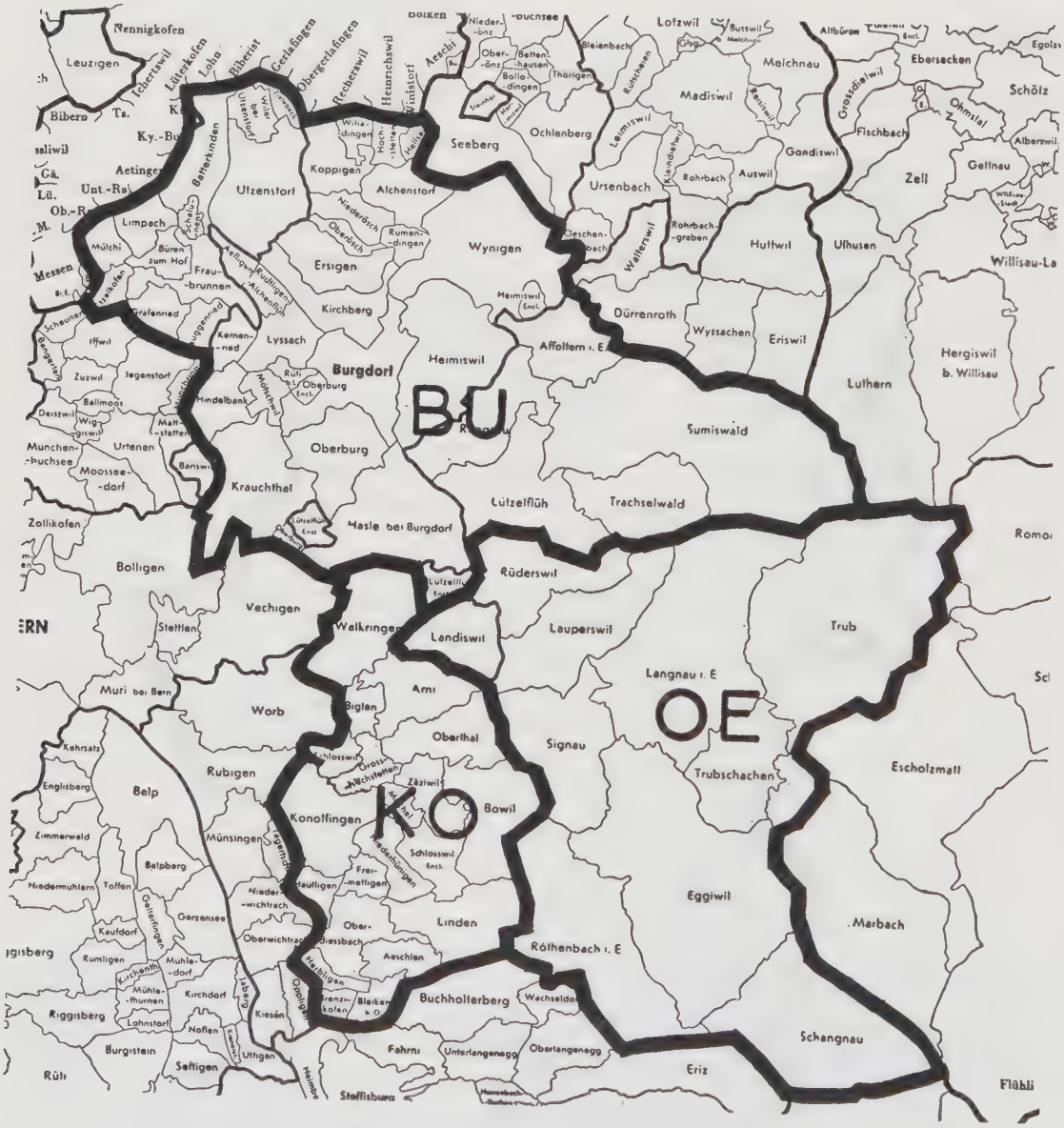
Grenzen und Tätigkeitsgebiet des Emmentalischen Verkehrsverbandes

[1] Vgl. *Sommer, H.*, a. a. O., S. 12.
[2] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.*, a. a. O., S. 105 ff.
[3] Vgl. Statuten der Volkswirtschaftskammer Emmental, Art. 16.
[4] Vgl. Statuten des Emmentalischen Verkehrsverbandes, Art. 1.

Von den erwähnten Emmental-Definitionen würde die letztgenannte als «Einwirkungszone» unsern Ansprüchen am ehesten genügen. Indessen reicht das Amt Konolfingen wie erwähnt in die Agglomeration Bern hinein (Worb), bildet Trachselwald als Amt keine funktionelle Einheit (Huttwil/Sumiswald). So interessant die Auseinandersetzung mit dem Begriff «Emmental» sein mag, für die Bildung einer wirtschaftlich relevanten Raumabgrenzung ist sie unergiebig. Wir entschlossen uns deshalb auch in diesem Fall zu einem rein pragmatischen Vorgehen. Zwecks Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse mit Strukturzahlen für angrenzende Planungsregionen wählen wir einen aus dem Oberen Emmental und den Planungsregionen Burgdorf und Kiesental (Konolfingen) gebildeten Vergleichsraum als Zwischenstufe «Emmental», wobei wir uns der Anfechtbarkeit dieser Bezeichnung durchaus bewusst sind (Graphik 6).

Graphik 6

Region und Einwirkungszone



	Anzahl Gemeinden
OE = Oberes Emmental	10
KO = Konolfingen	19
BU = Burgdorf	40
(OE+KO+BU)=«Emmental»	69

Offen bleiben noch zwei Fragen:

1. Sollte die östlich angrenzende Region Entlebuch[1] in die Region «Emmental» einbezogen werden?

2. Liegt nicht auch die ganze Region Bern, insbesondere aber die Stadt, innerhalb der für die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung im Oberen Emmental relevanten Einwirkungszone, und gilt das gleiche nicht auch für den Raum Thun?

In beiden Fällen entschlossen wir uns, auf die «Arrondierung» zu verzichten. Der eigentliche ausserkantonale Grenzraum – die Gemeinden Marbach und Escholzmatt – ist mit dem Emmental vor allem touristisch, in geringerem Mass dagegen arbeitsmarktmässig verflochten. Die luzernischen Behörden haben im Zuge der Ausarbeitung eines kantonalen Leitbildes die Regionalisierung ebenfalls an die Hand genommen. Beim heutigen Stand der Arbeiten bilden die fraglichen Gemeinden einen Bestandteil der Regionalplanung im «oberen Teil» des Entlebuches. Sie werden für unsere Arbeit deshalb nicht berücksichtigt. Die Regionen Bern und Thun mit in die Einwirkungszone einbeziehen hiesse der Untersuchung einen gänzlich anderen Charakter geben. Zwar sind vom Arbeitsmarkt her enge Verflechtungen zwischen dem stadtbernischen und dem oberemmentalischen Raum durchaus vorhanden. Indessen scheint der Infrastrukturbedarf der Region Oberes Emmental doch in erster Linie durch die aus den «Konkurrenzgebieten» Burgdorf und Konolfingen wirkenden Kräfte bestimmt zu sein. Würde man Bern zur Einwirkungszone rechnen, so müsste das gleiche auch für Thun und allenfalls für die Region Oberaargau gelten. Eine derartige Aufblähung der statistischen Analyse rechtfertigt sich schon von der Themastellung her nicht.

2 Die Einkommenslage im zeit-räumlichen Vergleich

21 Die Entwicklung des Volkseinkommens

Die Gesamtheit aller im Zuge der Wirtschaftstätigkeit an im Kanton Bern domizilierte Empfänger fliessenden Faktoreinkommen erreichte 1950 rund 2,8 Mia Franken, 1965 dagegen 7,7 Mia Franken (zu laufenden Preisen). Im Oberen Emmental betrug das Volkseinkommen im Basisjahr rund 50 Mio und 1965 knapp 100 Mio Franken. Aussagekräftiger erscheinen die Veränderungen des Volkseinkommens im Zeitablauf. Es lassen sich damit Rückschlüsse auf das relative Gewicht des regionalen Wirtschaftspotentials Mitte der sechziger Jahre und 1950 ziehen.

Tabelle 1

Entwicklung des Volkseinkommens (absolut) 1950–1965

	Jahr bzw. Periode	OE	KO	BU	ET	BE	CH
Volkseinkommen in Mio Fr.	1950	49,9	39,5	152,6	242,0	2 825,3	17 250,0
	1960	71,1	64,8	259,4	395,3	4 905,4	31 285,0
	1965	99,3	106,9	428,1	634,3	7 755,0	50 145,0
Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate in %	1950–60	3,6	5,0	5,4	5,0	5,6	6,1
	1960–65	6,9	10,6	10,4	9,9	9,6	9,9
	1950–65	4,7	6,7	7,1	6,6	6,8	7,3
Anteil am Volkseinkommen des Kantons (in ‰)	1950	17,7	14,0	54,0	85,7	1 000,0	.
	1960	14,5	13,2	52,8	80,5	1 000,0	.
	1965	12,8	13,8	55,2	81,8	1 000,0	.

Quellen: Fischer, G., Berechnung, a.a.O., S. 25 ff.; eigene Berechnungen anhand von *Fischer, G.,* Berechnung, a.a.O. sowie von: Steuerkraft, Steuerbelastung und relative finanzielle Tragfähigkeit der bernischen Gemeinden im Steuerjahr .... (Jahrgänge 1950 und 1960).

[1] Vgl. *Metron AG,* Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose Kanton Luzern, Brugg 1970, S. 10.

Die bernische Volkswirtschaft vermochte ihr nominelles Volkseinkommen jährlich im Mittel um 5,6% zu steigern, wogegen es im Landesdurchschnitt um 6,1% wuchs. Unterteilt man die Referenzperiode, so lassen sich differenziertere Aussagen machen: Die drei zum «Emmental» (ET) zusammengefassten Regionen sind zwischen 1950 und 1960 durchwegs langsamer als der Kanton als Ganzes gewachsen. Zu Beginn der sechziger Jahre zeichnete sich ein Wachstumsprozess ab, in dessen Zug das nominelle Volkseinkommen der nationalen Volkswirtschaft jährlich um rund 10% anwuchs. Eine Wachstumsrate von 9,6% für Bern deutet an, dass die Entwicklung im Kanton leicht abgeschwächt verlief. Die Region Burgdorf verzeichnete ein über dem bernischen und schweizerischen Wert liegendes Wachstum. Die bekannte Nivellierungstendenz zwischen im Ausgangszeitpunkt starken und einkommensschwachen, meist agrarischen Regionen kommt in der hohen Wachstumsrate der Region Konolfingen gar noch deutlicher zum Ausdruck. Dagegen vermochte das Obere Emmental selbst in dieser ausgesprochenen Hochkonjunkturphase mit der durchschnittlichen kantonalen Entwicklung nicht Schritt zu halten. Es blieb bezüglich des Einkommenszuwachses in allen drei Vergleichsperioden ganz deutlich hinter den unmittelbar angrenzenden Konkurrenzregionen zurück.
Als Folge des vergleichsweise schwachen Einkommenszuwachses musste der Promilleanteil des Oberen Emmentals am kantonalen Volkseinkommen zurückgehen. Während Burgdorf und Konolfingen ihren Anteil am kantonalen Wirtschaftspotential zu wahren vermochten, nähert sich die Quote der dem Oberen Emmental zugeflossenen Volkseinkommen immer mehr der 1%-Grenze. Die vergleichende Betrachtung der absoluten Volkseinkommensentwicklung bestätigt somit, dass die Betrachtungsregion seit 1950 wirtschaftlich an Boden verloren hat.
Anerkennt man das Pro-Kopf-Volkseinkommen als geeigneten Indikator des durchschnittlichen Volkswohlstandes, so lassen sich auch aus dieser Grösse einige interessante Anhaltspunkte über Höhe und Entwicklung des regionalen Wohlstandes gewinnen.

Tabelle 2

Entwicklung des Volkseinkommens (pro Kopf) 1950–1965

	Jahr bzw. Periode	OE	KO	BU	ET	BE	CH
Volkseinkommen (VE) pro Kopf in Fr.	1950	1 865	1 930	2 585	2 275	3 525	3 660
	1960	2 735	3 115	4 175	3 630	5 515	5 760
	1965	3 765	5 030	6 510	5 595	8 095	8 430
Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate in %	1950–60	3,9	4,9	4,9	4,8	4,6	4,6
	1960–65	6,6	10,2	9,3	9,0	8,0	8,1
	1950–65	4,8	6,5	6,3	6,2	5,6	5,7
Index des VE pro Kopf (BE-∅ = 100)	1950	53	55	73	65	100	.
	1960	50	56	76	66	100	.
	1965	47	62	80	69	100	.

Quellen: Tabelle 1; Anhangtabelle 2.

– In den drei näher beleuchteten Regionen erreicht das Pro-Kopf-Einkommen zu keinem der drei Vergleichszeitpunkte den kantonalen Durchschnitt. Auch zwischen Bern und dem schweizerischen Mittel besteht jeweils ein Wohlstandsunterschied von 4% zuungunsten des Kantons. Für das Obere Emmental weist die Tabelle 2 erwartungsgemäss Wohlstandsziffern aus, die deutlich hinter jenen der beiden angrenzenden Einflusszonen zurückbleiben. Noch 1965 betrug das Volkseinkommen pro Kopf der Wohnbevölkerung weniger als 4000 Franken. Im kantonalen Mittel lag es mehr als doppelt so hoch.
– Unterdurchschnittlichen Werten sowohl für 1960 wie für 1965 stehen überdurchschnittliche Zuwachsraten des Pro-Kopf-Einkommens der Gesamtregion (ET) gegenüber. Für Burgdorf und Konolfingen liegen sie in beiden Zeitabschnitten sogar höher. Diese Gegenläufigkeit der Ergebnisse von Zeitpunkt- und Zeitraumbetrachtung ist bereits aus interkantonalen Vergleichen bekannt. Eine gewisse Nivellierung des Wohlstandsgefälles kann somit auch im Licht

der Pro-Kopf-Einkommensentwicklung da und dort festgestellt werden. Im Oberen Emmental dagegen verlief auch die Wohlstandsentwicklung stark unterschiedlich und im Widerspruch mit dieser Tendenz. Sie kann als atypisch bezeichnet werden. Ein Vergleich mit Tabelle 1 zeigt ferner, dass das Pro-Kopf-Einkommen in der ersten Periode durchschnittlich stärker anstieg als die entsprechende Globalgrösse. Der Einkommenszuwachs verteilte sich somit auf eine schrumpfende Bevölkerung. In der zweiten Periode trat eine Wende ein. Die Wohlstandsentwicklung ist wiederum geringer als jene des globalen Volkseinkommens.

– Ein Querschnittvergleich endlich untermauert die Feststellung, dass die Wohlstandsentwicklung im Oberen Emmental nicht mit jener der Konkurrenzregion Schritt zu halten vermochte. Setzt man für jedes der drei Stichjahre das bernische Pro-Kopf-Einkommen als Indexbasis fest, so lässt sich aus Tabelle 2 leicht ablesen, dass die Regionen Burgdorf und Konolfingen bis 1960 und 1965 ihren Indexstand um einige Punkte verbessern konnten. Für das Obere Emmental dagegen zeigt sich in der rückläufigen Indexentwicklung von 53 auf 47 erneut die ungünstige Wohlstandsentwicklung an: 1960 war die Region durch Einkommensverhältnisse gekennzeichnet, die durchschnittlich um 50%, 1965 gar um 53% unter dem Kantonsmittel lagen.

22 Die Entwicklung der Staatssteuersubstanz

Ergänzend sollen nun die Einkommensverhältnisse noch anhand der steuerbaren Einkommen und Erträge, also anhand der Staatssteuersubstanz, dargestellt werden. Die erwähnten Schwächen des Verteilungsschlüssels Steuerkraft fallen damit weg. Allerdings verstehen sich die steuerbaren Einkommen nach Vornahme aller Abzüge[1]. Anderseits sind in den steuerbaren Erträgen der juristischen Personen auch die ausgeschütteten Reingewinne enthalten. Sie gehen ebenfalls in die steuerbaren Einkommen natürlicher Personen ein. Dadurch entstehen gewisse Doppelzählungen, die nicht eliminierbar sind. Die Staatssteuersubstanz wird damit weder im Umfang noch in ihrem Entwicklungstempo dem Volkseinkommen genau entsprechen. Sie bringt Unterschiede zwischen den Wirtschaftspotentialen der drei Regionen weniger ausgeprägt zum Ausdruck als das Volkseinkommen und mithin die dahinter stehende Steuerkraft[2].

Tabelle 3

Anteile und Veränderung der staatssteuerbaren Einkommen und Erträge (Staatssteuersubstanz) im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten, 1961/62 und 1967/68

		OE	KO	BU	ET	BE
Staatssteuersubstanz 1967/68						
Promille-Anteile	natürliche Personen	17	16	54	87	1000
	juristische Personen	7	12	63	83	1000
	total	16	15	55	86	1000
Staatssteuersubstanz 1961/62						
Promille-Anteile	natürliche Personen	17	15	56	88	1000
	juristische Personen	7	15	66	88	1000
	total	15	15	57	88	1000
Wachstumsindex (1961/62 = 100)						
	natürliche Personen	181	189	178	180	184
	juristische Personen	154	137	153	151	160

Quelle: Anhangtabelle 1.

[1] Ferner sind Fremdarbeitereinkommen, soweit nach Fragebogen veranlagt, nicht enthalten.

[2] Die Gründe sind zusätzlich noch in folgenden teils gegenläufigen, teils sich kumulierenden Wirkungen zu suchen: 1. in der bei der Steuerkraft wirksamen Progression, 2. in den Teilungsfällen, die sich in den Steuererträgen und damit in der Steuerkraft der Gemeinden niederschlagen, 3. im Umstand, dass in die Steuerkraft auch sog. einkommensfremde Tatbestände eingehen (Vgl. S. 29).

Tabelle 3 zeigt die Anteile der Staatssteuersubstanz 1967/68 am Kantonstotal für die drei Regionen, was Anhaltspunkte über die Einkommensverhältnisse im Jahresmittel 1965/66 abgibt. Auf das Obere Emmental entfielen in dieser Steuerperiode 16‰ der kantonalen Staatssteuersubstanz. Das entsprechende Ergebnis für das Volkseinkommen (Tabelle 1) war um 3 Promille-Punkte geringer. Eine etwas kleinere Differenz zwischen Steuersubstanz- und Volkseinkommensanteil weist Konolfingen auf. Für die Region Burgdorf sind beide Anteile praktisch gleich hoch. Wenn auch, gesamthaft gesehen, die regionalen Unterschiede bei der Staatssteuersubstanz geringer sind, so vermögen sie die Ergebnisse der Volkseinkommensanalyse nicht umzustürzen, sondern vielmehr zu bestätigen. Immerhin fällt auf, dass die steuerbaren Erträge der juristischen Personen zwischen 1961/62 und 1967/68[1] gerade im Oberemmental keine Anteilsminderung erfahren haben; im gesamtkantonalen Vergleich haben die juristischen Personen dieser Region somit ihre Ertragskraft anteilsmässig zu halten vermocht, was für Burgdorf und Konolfingen in der ersten Hälfte der sechziger Jahre nicht der Fall war. Allerdings ist das Gewicht der juristischen Personen im Oberen Emmental, soweit es in deren steuerbaren Erträgen zum Ausdruck kommt, nach wie vor bescheiden. Die Relationen zwischen den Anteilen natürlicher und juristischer Personen belegen die auffällige Diskrepanz zu den beiden andern Regionen, wo die Körperschaften annähernd gleich viel zum Kantonstotal beisteuerten wie die natürlichen Personen. Tatsächlich waren die Erträge juristischer Personen anfangs der sechziger Jahre im Oberemmental erst auf bescheidenem Stand. Sie hatten erst in der Folge ein kräftiges Wachstum zu verzeichnen, das, wie die entsprechenden Indizes zeigen, dem gesamtkantonalen näherkam als jenes der Vergleichsregionen.
Die pro Kopf der Wohnbevölkerung ausgedrückte Staatssteuersubstanz erlaubt eine zusätzliche Absicherung des Wohlstandsvergleichs, wie er anhand der Per-capita-Volkseinkommen angestrebt wurde. Setzt man wiederum die kantonale Kennzahl als Indexbasis, an der man die regionalen Pro-Kopf-Werte misst, so ergeben sich sowohl für die Jahresmittel 1959/60 als auch 1965/66 geringere regionale Abweichungen als beim Volkseinkommen. Immerhin weisen auch die Pro-Kopf-Zahlen der Staatssteuersubstanz ungeachtet der gegenläufigen Anteilsentwicklung – im Vergleich mit dem Volkseinkommen – darauf hin, dass der Einkommensrückstand des Oberen Emmentals gegenüber dem Kantonsmittel mindestens 43% ausmacht und dass das Wohlstandsgefälle auch bei den zwei angrenzenden Regionen rund 20% bzw. 30% beträgt.

Tabelle 4

Entwicklung der regionalen Staatssteuersubstanz pro Kopf 1961/62–1967/68

	OE	KO	BU	ET	BE
Index der Staatssteuersubstanz p.c. 1961/62	54	65	82	72	100
1967/68	57	69	81	73	100
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %	10,0	10,1	8,0	9,2	8,9

Quelle: Anhangtabelle 1.

In einem auffallenden Widerspruch zur Entwicklung des Per-capita-Volkseinkommens zwischen 1960 und 1965 stehen indessen die analogen Werte der Staatssteuersubstanz. Sie drükken einen ausgeprägten Nivellierungseffekt aus: Tabelle 4 weist für das Obere Emmental eine deutlich über dem kantonalen Mittel liegende Wachstumsrate von 10% pro Jahr aus. In den Konkurrenzregionen erreicht die Wachstumsrate das Kantonsmittel nicht, wogegen es beim Volkseinkommen übertroffen wird. Im Licht der Staatssteuersubstanz weist das Obere Emmental eine viel günstigere Wohlstandsentwicklung aus als die Vergleichsgebiete. Dieses Ergebnis ist allerdings vorsichtig zu interpretieren. Die früher erwähnten Doppelzählungen dürften sich gerade im Oberen Emmental auswirken; die steuerbaren Erträge sind, wie aus Tabelle 4 hervorgeht, gerade hier stärker angewachsen. Auf der andern Seite erklärt die umfassendere Berechnungsweise der Steuerkraft, namentlich aber die darin enthaltene Progressionswirkung, die geringere Wachstumsrate beim Volkseinkommen, da ja die Pro-Kopf-Substanz immer noch

[1] Was den «Einkommensperioden» 1959/60 bzw. 1965/66 entspricht.

deutlich hinter den entsprechenden Werten der Vergleichsgebiete zurückliegt. Als Resultat der Zeitraumanalyse sei deshalb hervorgehoben, dass Regionen mit einem tiefen Wohlstandsindex bzw. niedrigen Staatssteuer-Kopfquoten, der bekannten Tendenz entsprechend[1] ausgeprägter als beim Volkseinkommen, im Zeitablauf die höchsten Wachstumsraten erzielen konnten.

23 Die Schichtung der steuerbaren Einkommen

Das Pro-Kopf-Volkseinkommen ist ein grober Durchschnitt. Er sagt nichts über die Verteilung des Wohlstandes auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten aus. Zur Beurteilung der Wohlstandssituation einer Region ist aber – wie erwähnt – gerade auch die jeweilige Einkommensverteilung von Bedeutung. Erst die Schichtung der Einkommen nach Stufen des steuerbaren Einkommens kann diese Einsichten vermitteln. Sie gibt ferner Anhaltspunkte über den Besteuerungserfolg, die sich aus den Globalzahlen allein nicht herauslesen lassen.
Eine entsprechende Analyse muss sich auf die steuerbaren Einkommen natürlicher Personen stützen. Wehrsteuerdaten sind der Freigrenze wegen mit grösseren Fehlerquellen behaftet als jene der Staatssteuerveranlagung. Diese werden deshalb für die Zeitpunktbetrachtung allein herangezogen.

Tabelle 5

Staatssteuerpflichtige nach Einkommensstufen im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen, verglichen mit dem kantonalen Mittel (1969)

Stufen des steuerbaren Einkommens (in 1000 Fr.)	Steuerpflichtige natürliche Personen (%)			
	BE[1]	OE[2]	KO[2]	BU[2]
		Differenz zu BE		
bis 6	42,8	+ 18,0	+ 0,8	– 0,3
6– 10	22,8	– 2,4	+ 2,0	+ 1,5
10– 16	18,3	– 7,6	–	– 0,4
16– 20	6,3	– 3,4	– 0,8	– 0,5
20– 30	5,7	– 2,9	– 1,2	– 0,4
30– 50	2,5	– 1,0	– 0,4	– 0,2
50–100	1,1	– 0,4	– 0,3	– 0,1
über 100	0,5	– 0,3	– 0,1	+ 0,4
Total	100,0	–	–	–

[1] Kanton ohne Städte Bern, Biel und Thun
[2] Amtsbezirke Signau, Konolfingen und Burgdorf

Quelle: Eigene Berechnungen nach unveröffentlichten Angaben des Statistischen Bureaus des Kantons Bern.

Für das Jahr 1969 kann die Schichtung der staatssteuerbaren Einkommen einer bezirksweise gegliederten Statistik entnommen werden (Tabelle 5). Wählt man die Einkommensstufung des Kantons als Normverteilung, an der man die Schichtung der interessierenden Regionen spiegelt, so geben die Prozentdifferenzen für das Obere Emmental an, dass hier die Empfänger kleiner Einkommen deutlich übervertreten sind. Die Stufe «bis 6000 Franken» umfasst im bernischen Mittel (ohne Städte Bern, Biel und Thun) rund 43% aller Staatssteuerpflichtigen. Ungefähr gleiche Verhältnisse weisen die Ämter Burgdorf und Konolfingen auf. Die Überbelegung dieser Stufe im Oberen Emmental (61%) erklärt nun bereits einen guten Teil des tiefen Durchschnittseinkommens. In allen übrigen Klassen, und zwar besonders deutlich in den mittleren, ist nämlich der Anteil dieses Bezirkes wesentlich kleiner als in den Vergleichsgebieten. Das Obere Emmental weist somit im Licht der Staatssteuerpflichtigen eine vergleichsweise ungünstige Einkommensverteilung auf. Daraus ergeben sich unmittelbare Auswirkungen auf den Besteuerungserfolg:

[1] Vgl. *Prétat, C.*, a.a.O., S. 55.

Von der Progression kräftig erfasste Einkommen sind in der Region im Verhältnis weniger zahlreich. In die Stufe 20 000–30 000 fallen beispielsweise nur 2,8% aller Pflichtigen. Im Amt Burgdorf sind es dagegen über 5%, im bernischen Mittel gar 5,7%, wobei in diesem die grossen Städte mit erwiesenermassen höherem Anteil an grossen Einkommen unberücksichtigt blieben.

24 Die innerregionale Einkommenslage und -entwicklung

Es ist bekannt, dass Wohlstandsunterschiede, wie sie zwischen den Regionen festgestellt wurden, auch innerhalb eines Teilgebietes der kantonalen Volkswirtschaft, auf der Ebene der einzelnen Gemeinden nachgewiesen werden können. Sie geben Anlass zum Finanzausgleich in seinen vielfältigen Erscheinungsformen. Im folgenden sollen interkommunale Wohlstandsunterschiede und einige besonders prägnante Entwicklungstendenzen für den Zeitabschnitt 1960–1967 mit einigen Kennziffern belegt werden.

241 Zeitpunktbetrachtung

Auf die Wirtschaftssubjekte der Gemeinde Langnau entfielen im Mittel der Jahre 1967/68 rund die Hälfte und auf Signau und Trubschachen je 9% der regionalen Staatssteuersubstanz. Den Schluss der Rangliste bildet Landiswil. Weil die Staatssteuersubstanz den Anforderungen an einen Indikator für das regionale Wirtschaftspotential trotz aller Vorbehalte noch am nächsten kommt, kann festgehalten werden, dass Langnau den Grossteil der oberemmentalischen Wirtschaftskraft auf sich vereinigt. Bezieht man auch Signau und Trubschachen ein, so zeigt sich, dass drei Gemeinden mit rund 50% der Regionsbevölkerung allein rund 70% des regionalen «Volkseinkommens» erhalten[1]. Da die Staatssteuersubstanz 1967/68 im wesentlichen auf die Einkommensverhältnisse des Jahresmittels 1965/66 abstellt, haben diese Feststellungen im Grunde nur für einen heute bereits um fünf Jahre zurückliegenden Zeitpunkt volle Gültigkeit. Der Mangel an neueren Zahlen lässt indessen keine aktuellere Zeitpunktbetrachtung zu.
Bezieht man die Staatssteuersubstanz jeder Gemeinde wiederum auf die Wohnbevölkerung, so erhält man einen Behelfsmassstab für den durchschnittlichen Wohlstand in den zehn Regionsgemeinden. Das gleiche gilt für die sogenannte relative Steuerkraft, d. h. für die pro Kopf der Wohnbevölkerung zum Ansatz 1,0 ausgedrückten Gemeindesteuererträge[2]. Tabelle 6 hält für jede Gemeinde die Abweichungen von Pro-Kopf-Staatssteuersubstanz und -Steuerkraft vom Kantonsdurchschnitt fest: Nur gerade in Trubschachen und Langnau liegen Pro-Kopf-Einkommen und -Steuersubstanz über dem Regionsmittel.

Tabelle 6

Das interkommunale Wohlstandsgefälle im Oberen Emmental 1967/68

	Tsch.	Lgn.	Si.	Lau.	Rü.	Rö.	Egg.	Tr.	Sch.	Ldw.	OE
Staatssteuersubstanz pro Kopf 1967/68 (in Fr.)	3761	3454	2513	2312	2226	1733	1680	1563	1564	1458	2640
Abweichung vom OE-⌀ (in %)	+42	+31	– 5	–12	–16	–34	–36	–41	–41	–45	100
Steuerkraft pro Kopf 1967: Abweichung vom OE-⌀ (in %)	+47	+46	–15	–19	–22	–41	–45	–48	–53	–57	100
Rang bezüglich Abweichungen	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	.

Quellen: Anhangtabelle 1; Steuerkraft, Steuerbelastung und relative finanzielle Tragfähigkeit der bernischen Gemeinden im Steuerjahr 1967.

[1] Berechnet nach Anhangtabelle 1.
[2] Vgl. die Definition der Steuerkraft S. 28.

Deutlich lässt sich sodann eine Dreiergruppe der in den Haupttälern liegenden von einem Quintett wohlstandsschwacher Gemeinden unterscheiden. Diese vom «Regionalzentrum» am weitesten entfernt liegenden Orte weisen im Licht der herangezogenen Kenngrössen zunehmend stärker werdende negative Wohlstandsdifferenzen auf. Die etwas grössere Spannweite der Indexdifferenzen bei der Steuerkraft lässt sich nicht einheitlich erklären. Für unsere Überlegungen ist bloss wesentlich, dass die Reihen beider Grössen gleiche Tendenzen zeigen, was in den Rangfolgen denn auch zum Ausdruck kommt.
Im Gegensatz zur interregionalen Einkommensanalyse ist auf Gemeindeebene eine Stufung der staatssteuerbaren Einkommen nach ihrer Höhe infolge der kleinen Grundgesamtheiten mit derart hohen Gefahrenquellen hinsichtlich der Interpretation behaftet, dass wir darauf verzichten. Ersatzweise sollen die sehr unterschiedlichen Anteile der Wehrsteuerzahler an der Wohnbevölkerung Indizien für die Hintergründe des Wohlstandsgefälles geben. Zum wesentlichen Teil hängt der Wohlstand in der Region Oberemmental nämlich von den Einkommen der natürlichen Personen ab.

Tabelle 7

Anteil Wehrsteuerpflichtige an der Wohnbevölkerung (13. Periode, 1965/66)

	Lgn.	Tsch.	Si.	Lau.	Rü.	Tr.	Rö.	Egg.	Sch.	Ldw.	OE
Pflichtige auf 1000 Einw. (1965)	144	124	103	92	88	58	56	56	45	45	103
Rang	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	7.	9.	9.	.

Quellen: Eidg. Wehrsteuer, 13. Periode, Kantonsergebnisse – Gemeindeergebnisse (hrsg. von der Eidg. Steuerverwaltung), Bern 1969; Anhangtabelle 2.

Nur in drei Gemeinden sind jeweils mehr als 10% der Bevölkerung wehrsteuerpflichtig. Erwartungsgemäss sind es gerade jene, die auch in der Rangliste der Einkommens- und Steuerkraftstärke die ersten Plätze belegen. In der Hälfte der Regionsgemeinden erreichen jeweils weniger als 6% der Wohnbevölkerung ein wehrsteuerpflichtiges Einkommen, das über der Freigrenze von 6000 Franken liegt. Die kleinen Anteile an der Staatssteuersubstanz und das Wohlstandsgefälle zulasten jener Gemeinden erfahren somit allein durch diese ausgewählte Wehrsteuerzahl eine Bestätigung: Das Vorherrschen der niedrigsten Einkommensklassen muss sich ganz besonders auch in stärkeren negativen Indexdifferenzen bei der Steuerkraft auswirken, da diese Einkommen von der Progression in weit geringerem Masse erfasst werden (Tabelle 5). Anderseits schlagen sich die relativ hohen Anteile Wehrsteuerpflichtiger in den günstigeren Steuersubstanz- und Steuerkraftzahlen von Langnau und Trubschachen deutlich nieder.

242 Die Entwicklung von Staatssteuersubstanz und Steuerkraft in den oberemmentalischen Gemeinden

Die totale Staatssteuersubstanz hat in den zehn Regionsgemeinden zwischen 1961 und 1967 zusammen um rund 80% zugenommen. Die Rangliste der Gemeinden zeigt absolut und pro Kopf weitgehend das gleiche Bild. Wie beim interregionalen Vergleich bestätigt sich, dass die «schwachen» Gemeinden überdurchschnittliche Wachstumsraten aufweisen (Tabelle 8, S. 50). Weiter zeigt die Tabelle 8, dass nur in den Gemeinden Röthenbach und Eggiwil die Erträge juristischer Personen relativ stärker zum Wachstum der Staatssteuersubstanz beitrugen als die der Besteuerung zugängliche Einkommenssteigerung. Dabei kann nicht geklärt werden, inwiefern dafür Bevölkerungsverschiebungen oder branchenstrukturelle Wandlungen verantwortlich sind. Letztere können angesichts der teilweise verschwindend geringen steuerbaren Erträge juristischer Personen im Ausgangszeitpunkt ohne weiteres zu starkem Ertragszuwachs führen: Die Auswirkungen auf die Gesamtsubstanz und deren Entwicklung sind in beiden Fällen ersichtlich. Sie machen 1% bzw. 3% aus. Die Veränderungen der Kopfquoten der Staatssteuersubstanz ergeben kein wesentlich anderes Bild. Man kann somit von einem ausgeprägten Ausgleichsprozess sprechen, und zwar selbst dann, wenn man nur die absolute Entwicklung betrachtet.

Tabelle 8

Entwicklung der Staatssteuersubstanz in den Gemeinden der Region Oberes Emmental (1961/62–1967/68)

	Ldw.	Egg.	Rö.	Si.	Lau.	Rü.	Sch.	Lgn.	Tsch.	Tr.	OE
Wachstum der Staatssteuersubstanz in %											
– absolut nat. Personen	+110	+ 97	+ 97	+89	+88	+86	+78	+76	+74	+72	+81
total	+110	+100	+ 98	+89	+85	+84	+78	+74	+71	+65	+79
– pro Kopf	+118	+105	+101	+90	+84	+87	+81	+65	+68	+67	+77
Rang	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	.

Quelle: Anhangtabelle 1.

Zur Abrundung der Zeitraumanalyse verfolgen wir noch das Wachstum der relativen Steuerkraft. Zur Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen der Substanzanalyse stellen wir auf den Zeitraum 1960–1965 ab (Tabelle 9).
Zwischen 1960 und 1965 gibt das Wachstum der relativen Steuerkraft ein gänzlich anderes Bild als jenes der Steuersubstanz gemäss Tabelle 8. Einzig Trub und Schangnau können nun noch eindeutig als Gemeinden bezeichnet werden, in denen der Wohlstand kaum zugenommen hat. Für die ungleichmässige Entwicklung von Steuerkraft und -substanz ist wiederum die unterschiedliche Ermittlungsmethode beider Grössen in erster Linie verantwortlich. Grosse Anteilsveränderungen bei den Nettosteuerbezügen aus andern Gemeinden, die Progressionswirkungen und allfällige unterschiedliche Entwicklungen in den Vermögens- und übrigen einkommensfremden Steuererträgen schlagen sich je nach Gemeinde unterschiedlich in der Steuerkraft nieder, ohne dass ein enger Zusammenhang zur Einkommenssituation und ihrer Entwicklung vorliegen muss. Verfügte man über zuverlässige Angaben zur Einkommensschichtung, so liesse sich diese Vermutung zweifellos erhellen.

Tabelle 9

Entwicklung der relativen Steuerkraft in den Gemeinden der Region Oberes Emmental (1960–1965)

	Lau.	Tsch.	Rü.	Si.	Lgn.	Rö.	Egg.	Ldw.	Sch.	Tr.	OE
Wachstumsrate der Steuerkraft pro Kopf 1960–1965	+85	+66	+52	+51	+45	+44	+40	+32	+25	+18	+49
Rang bezüglich Wachstumsrate	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	.

Quellen: Eigene Berechnungen anhand von: Steuerkraft, Steuerbelastung und relative finanzielle Tragfähigkeit der bernischen Gemeinden im Steuerjahr .... (Jahrgänge 1960 und 1965).

25 Zusammenfassung

Obwohl es aufgrund der verfügbaren Indikatoren nicht leicht ist, ein einheitliches Bild von der vergleichsweisen Einkommens- und Wohlstandssituation des Oberen Emmental einerseits und der Regionsgemeinden anderseits zu erhalten, sollen doch einige Haupttendenzen als Resultat festgehalten werden.

1. In der *Region Oberes Emmental* ist sowohl das Volkseinkommen wie der durchschnittliche Wohlstand seit 1950 langsamer gewachsen als im bernischen Mittel und in der aus Konolfingen und Burgdorf gebildeten Einwirkungszone. Dementsprechend ist der Anteil der Region am kantonalen Wirtschaftspotential im gleichen Zeitraum rückläufig, während die beiden Konkurrenzregionen ihn zu halten vermochten.

2. Im Licht der Staatssteuersubstanz ist dagegen eine Stabilisierung der Anteile der Wirtschaftskraft in den untersuchten Regionen festzustellen: für das Obere Emmental weist sie entgegen dem Befund beim Volkseinkommen ein bedeutend höheres Wachstum aus; es übertrifft gar jenes der Regionen Burgdorf und Konolfingen und verfehlt die kantonale Entwicklungsrate nur knapp. Die steuerbaren Erträge juristischer Personen haben sich im Oberen Emmental relativ günstiger entwickelt; die entsprechenden Anteile, gemessen am gesamtkantonalen Ertrag, weisen im Gegensatz zu den Vergleichsregionen zwischen 1961 und 1967 keinen Rückgang auf, sondern halten sich stabil.

3. Das Pro-Kopf-Volkseinkommen des Oberen Emmentals liegt in den drei gewählten Stichjahren durchwegs um rund 50% unter dem Kantonsmittel und auch zunehmend deutlich unter dem Wohlstand der angrenzenden Regionen. Die Staatssteuerzahlen bestätigen für 1961 und 1967 einen durchschnittlichen Einkommensrückstand von rund 40%. Immerhin weisen sie im Zeitvergleich auf eine relative Besserung der Wohlstandssituation hin und erreichen für das Obere Emmental auch günstigere Wachstumsraten als beim Volkseinkommen. Insgesamt drücken sie für die Region eine weniger ungünstige, für die Vergleichsgebiete eine gedämpftere Einkommens- und Wohlstandsentwicklung aus.

4. Die Schichtung der steuerbaren Einkommen wird in der Untersuchungsregion durch ein auffälliges Vorherrschen der tiefen Einkommensklassen gekennzeichnet. In Konolfingen und Burgdorf sind im Stichjahr 1968 die hohen Einkommensklassen bedeutend stärker vertreten und der kantonalen «Normalverteilung» näher.

5. *Innerhalb der Region* zeigen die steuerlichen Daten zunächst eine starke Konzentration der erfassbaren Einkommen und Erträge auf den Regionskern Langnau. Mit zunehmender Entfernung der Gemeinden vom Zentralort nehmen Pro-Kopf-Steuersubstanz und -Steuerkraft ab. Deutlich lässt sich dabei eine relativ günstig gelagerte Gruppe der Talgemeinden (Langnau, Trubschachen, Signau, Rüderswil und Lauperswil) von den ausgesprochenen Agrargemeinden (Röthenbach, Eggiwil, Trub, Schangnau und Landiswil) unterscheiden. Diese Rangierung nach dem «Volkswohlstand» bzw. den hiefür verwendeten Hilfsgrössen deckt sich mit jener nach dem prozentualen Anteil der Wehrsteuerpflichtigen an der Wohnbevölkerung.

6. Im Zeitablauf ist in drei der fünf wohlstandsschwächeren Gemeinden die Steuersubstanz insgesamt und pro Kopf am stärksten gewachsen. Ausnahmen bilden Trub und Schangnau. Man wäre geneigt, vom bekannten Nivellierungseffekt zu sprechen, würde nicht die Entwicklung der relativen Steuerkraft ein wesentlich anderes, uneinheitliches Bild abgeben. Die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten unterstreichen in der Periode 1960 bis 1965 zwar für Trub und Schangnau eine schwache, für Lauperswil und Trubschachen eine stark überdurchschnittliche Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit und der dahinterstehenden Einkommensentwicklung.

3 Demographische Wachstumskräfte

31 Stand und Entwicklung der Wohnbevölkerung im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen

Zur Erklärung der nunmehr bekannten Einkommensverhältnisse des Oberen Emmentals sind zunächst demographische Gegebenheiten heranzuziehen. Dieses Kapitel soll zugleich einige Grundlagen für die Bevölkerungsprognose bereitstellen, soweit dies vorderhand ohne Berücksichtigung der ökonomischen Triebkräfte möglich ist.

311 Stand der Wohnbevölkerung

Ende 1970 stellte das Obere Emmental weniger als drei Prozent der Wohnbevölkerung des Kantons Bern[1]. Auf die drei Planungsregionen entfiel zusammen knapp ein Achtel der Kantonsbevölkerung. Mit weniger als 25 000 Einwohnern ist das Obere Emmental gemessen an der Bevölkerungszahl hart an der unteren Grenze dessen, was man als Region bezeichnen darf. Eine aus-

[1] Vgl. Anhangtabelle 3.

geprägte Differenzierung decken sodann die Ausländerbestände auf. Der Anteil der ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter erreichte 1968 im Oberen Emmental weniger als zwei Prozent, wogegen er in den der Agglomeration Bern näheren und den beiden stärker industrialisierten Vergleichsregionen drei- und viermal so hoch ist. Das bernische Mittel von 9 Ausländern auf 100 Einwohner als Vergleichsbasis erlaubt den Schluss, dass das Emmental keineswegs zu den «überfremdeten» Gebieten zu zählen ist. Hervorzuheben ist ferner der für das Obere Emmental geringe Anteil der Aufenthalter (57% gegenüber 67% im bernischen Mittel) am Ausländerbestand[1].

312 Entwicklung der Wohnbevölkerung von 1930 bis 1970

Das demographische Gewicht unserer Region im Kanton hat sich seit 1930, ganz besonders aber seit Beginn der fünfziger Jahre, stärker zurückgebildet als jenes der Vergleichsregionen. Auch diese haben in der Referenzperiode zwar Anteilseinbussen zu verzeichnen; sie halten sich indessen in engeren Grenzen, was sich bei einem Vergleich der Wachstumsraten der Wohnbevölkerung bestätigt. Die oberemmentalische Wohnbevölkerung ist jährlich zwischen 1930 und 1950 im Durchschnitt nur um 0,2% gewachsen. Im gleichen Zeitraum vermehrte sich die Bevölkerung der Region Burgdorf jährlich um 0,4%, jene der Region Konolfingen um 0,6% und jene des Kantons um 0,8%. Die starke[2] kantonale Bevölkerungsentwicklung, wie sie seit 1950 einsetzte, war bekanntlich in der folgenden Zehnjahresperiode (1950–1960) vor allem einem massiven Wanderungsgewinn an Ausländern zuzuschreiben.

Tabelle 10

Relative Bevölkerungsentwicklung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1930–1970

Periode	OE	KO	BU	ET	BE
	Wachstumsrate in % p.a.				
1930–1950	0,2	0,6	0,4	0,4	0,8
1950–1960	– 0,3	0,1	0,5	0,2	1,0
1960–1970	– 0,4	0,2	0,4	0,2	1,0
1950–1965	– 0,1	0,2	0,8	0,4	1,2

Quelle: Anhangtabelle 2.

Die jährlichen Wachstumsraten für die drei Vergleichsregionen bieten nunmehr ein getreues Spiegelbild der Anteilsentwicklung: Den negativen Entwicklungsraten für das Obere Emmental stehen durchwegs jährliche Bevölkerungszunahmen für die Vergleichsgebiete gegenüber. Auffallend ist, dass das Wachstum der Region Konolfingen von 1960 bis 1970 gegenüber der Periode 1950–1960 etwas kräftiger, jenes der Region Burgdorf gedämpfter ausfällt.
Im übrigen bestätigen die aus dem Rahmen fallenden jährlichen Entwicklungsraten zwischen 1960 und 1965, dass das überdurchschnittliche Wachstum der Bevölkerung in der Region Burgdorf bis 1965 durch Schwächen in der Erhebungsmethode mitbedingt sein muss[3].
Die Gegenüberstellung der Wachstumsraten von Einwohnerzahl und absolutem Volkseinkommen erklärt dennoch, wenn auch nur in einem ersten Schritt, das sehr unterschiedliche Wachstum des durchschnittlichen Wohlstandes (Pro-Kopf-Volkseinkommen). Im Oberen Emmental musste infolge der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung zwischen 1950 und 1965 (Tabelle 10) das Wachstum des Durchschnittswohlstandes jenes des globalen Volkseinkommens über-

[1] Eigene Berechnungen nach unveröffentlichten Angaben des Statistischen Bureaus des Kantons Bern.
[2] aber immer noch dem Landesmittel nachhinkende!
[3] Im Jahre 1965 begann das Kantonale Statistische Bureau mit der Fortschreibung der Wohnbevölkerung, die zunächst je nach Stand der Einwohnerregister unterschiedlich zuverlässige Einzelergebnisse zeitigte. Vgl. *Bächtold, R.V.,* Die Wohnbevölkerung des Kantons Bern Ende 1968 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Bevölkerungsstatistik, Reihe A, Heft 2), Bern 1969, S.1. Die Ergebnisse der Volkszählung 1970 bestätigten, dass die fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen aus erhebungstechnischen Gründen generell höher auszufallen pflegen.

treffen. Indessen bleiben die drei Schlüsselgrössen für alle drei untersuchten Zeitabschnitte klar hinter dem kantonalen Mittel und hinter den Richtwerten der beiden Konkurrenzregionen zurück. Ferner bestätigt sich auch für bernische Verhältnisse die bekannte Tatsache, dass in Regionen mit einem gerade durchschnittlichen Anstieg des Volkseinkommens – wie in Konolfingen und Burgdorf zwischen 1950 und 1965 – eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszunahme zu einer relativ starken Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens führt[1]. Im Licht der Entwicklung der Staatssteuerzahlen ergeben sich tendenzielle Folgerungen[2].

313 Struktur der Bevölkerungsentwicklung von 1950 bis 1970

Die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung war im Oberen Emmental und in der Region Konolfingen zwischen 1960 und 1968 relativ stärker als jene des schweizerischen Bevölkerungsteils. Nur in Burgdorf lag das Wachstumstempo der heimischen Wohnbevölkerung – am kantonalen Richtwert gemessen – über dem der Ausländer. Angesichts des geringen Gewichts der ausländischen an der gesamten regionalen Bevölkerung sind jedoch die andern Merkmale der regionalen demographischen Entwicklung wichtiger: die Geburtenüberschüsse und die Wanderungen.

Tabelle 11

Struktur der Bevölkerungsentwicklung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1950–1970

	OE	KO	BU	ET	BE
Wohnbevölkerung 1950	26 786	20 507	59 030	106 323	801 940
Geburtenüberschuss p.a.	+ 253	+ 194	+ 562	+ 1 009	+ 6 705
Wanderungssaldo p.a.	– 330	– 167	– 253	– 750	+ 2 053
Bevölkerungsveränderung p.a.	– 77	+ 27	+ 309	+ 259	+ 8 758
Wohnbevölkerung 1960	26 019	20 776	62 117	108 912	889 523
Geburtenüberschuss p.a.	+ 198	+ 185	+ 510	+ 893	+ 7 355
Wanderungssaldo p.a.	– 300	– 133	– 253	– 687	+ 2 022
Bevölkerungsveränderung p.a.	– 102	+ 52	+ 257	+ 206	+ 9 377
Wohnbevölkerung 1970	24 992	21 298	64 683	110 973	983 296

Quelle: Anhangtabellen 2 und 4.

Im Oberen Emmental wurde zwischen 1950 und 1960 der jährliche Geburtenüberschuss von durchschnittlich 253 durch den noch höheren negativen Wanderungssaldo von 330 Personen übertroffen. Daraus ergibt sich die in Tabelle 10 mit –0,3% ausgewiesene jährliche Abnahme der Wohnbevölkerung. Seit 1960 hat sich der Geburtenüberschuss im Jahresmittel etwas verringert. Gleichzeitig wurde aber der Wanderungsverlust nur unwesentlich kleiner. Per Saldo resultierte damit sogar ein Bevölkerungsverlust von jährlich mehr als 100 Personen.
Gleich dem Oberen Emmental, aber im Gegensatz zum Kanton als Ganzes, waren die Regionen Burgdorf und Konolfingen in der ersten Periode Abwanderungsgebiete. Ein Blick auf die jeweilige Wohnbevölkerung im Ausgangszeitpunkt zeigt indessen, dass die Wanderungsverluste – auf das Bevölkerungstotal bezogen – weit weniger ins Gewicht fielen. Nach 1960 wies die Region Burgdorf den gleich hohen jährlichen Wanderungsverlust auf wie im Jahrzehnt zuvor.
Die Region Konolfingen dagegen verzeichnete im Jahresdurchschnitt nun kleinere Wanderungsverluste. Dass die Gesamtregion Emmental bis 1970 ebenfalls einen etwas kleineren negativen Wanderungssaldo ausweisen konnte, ist also zum entscheidenden Teil der offenbar verbesserten Attraktivität des Raumes Konolfingen zuzuschreiben.

[1] Vgl. z.B. für solothurnische Regionen *Prétat, C.*, a.a.O., S. 67 f.
[2] Vgl. in diesem Sinn auch für die Steuerkraft der Regionen und Bezirke: *Bächtold, R.V.*, Die Steuerelemente der bernischen Gemeinden 1967 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik, Reihe B, Heft 1), Bern 1969, S. 2 f. und S. 19 ff.

Aus den globalen Geburtenzahlen, die seit 1960 tendenziell rückläufig sind, ergeben sich einige Folgerungen über den Zusammenhang von natürlicher und räumlicher Bevölkerungsentwicklung. Bei der natürlichen Bevölkerungsbewegung interessieren weniger die regional kaum differierenden Todesfallzahlen. Sie sind weitgehend ausserökonomisch bestimmt[1]. Auch die alters- und geschlechtsspezifischen Geburtenziffern ändern sich nur langfristig. Das gleiche gilt für das Heiratsverhalten. Zwar ist die Fruchtbarkeit in Agrargebieten trotz den Wanderungsverlusten wesentlich höher als in städtischen bzw. industrialisierten Gebieten[2]. Die entsprechenden Werte für die relative Fruchtbarkeit lagen 1960 im Oberen Emmental mit 114% deutlich über jenen von Konolfingen (101%), Burgdorf (97%) und des Kantons (87%)[3]. Solche extrem hohen Fruchtbarkeitsziffern werden nicht bloss die Familiengrösse, sondern auch den Altersaufbau in einem bestimmten Zeitpunkt mitbestimmen. Gleichzeitig treten aber Überlagerungen durch die allgemeinen Geburtenziffern und die Geburtenüberschüsse pro 1000 Einwohner auf. Sie schlagen sich vor allem in Veränderungen der Altersstruktur zwischen zwei Zeitpunkten nieder.

Tabelle 12

Entwicklung der Geburtenüberschüsse pro 1000 Einwohner[1] (1950–1970)

	OE	KO	BU	BE
1950–1960	95	95	95	84
1960–1970	76	89	82	83

[1] Bezogen auf das Basisjahr

Quellen: Anhangtabellen 2 und 4.

Die jährlichen Geburtenüberschüsse, auf 1000 Einwohner jeweils im Basisjahr normiert, sind in der Untersuchungsregion viel stärker zurückgegangen als in den Vergleichsregionen. Die Gründe müssen bei besonders hohen Wanderungsdefiziten der Bevölkerung zwischen 15 und 39 Jahren liegen, d. h. bei den Heirats- und Gebärfähigen[4].

314 Altersaufbau

Die skizzierte Zusammensetzung der Bevölkerungsveränderung bestimmt die globale Bevölkerungsexpansion. Daneben beeinflusst das unterschiedliche Gewicht der Wanderungen und der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, wie gerade die unterschiedlichen Vorzeichen der Wanderungssalden oder die Fruchtbarkeitsziffern gezeigt haben, den altersmässigen Aufbau der Wohnbevölkerung in einem bestimmten Zeitpunkt. Die Altersstruktur ist also Resultante beider Triebkräfte der demographischen Entwicklung. Auf der andern Seite ist sie selber wieder eine Determinante des künftigen Bevölkerungspotentials, aber auch des Arbeitskräfteangebots. Sie muss also Ausgangspunkt aller prognostischen Überlegungen sein.
Erwartungsgemäss weist das Obere Emmental im Licht der Zahlen von 1960 eine wesentlich ungünstigere Altersstruktur auf als ausgesprochene Agglomerationsgebiete[5] und als die angrenzenden Regionen.
Der Einbezug ländlicher Gemeinden in der Region Burgdorf verbreitert zwar den «Balken» der nichtaktiven Bevölkerungsgruppen gegenüber dem Agglomerationsbild beträchtlich. Die Verzerrungen sind aber für die Regionen Burgdorf und Konolfingen wesentlich weniger ausgeprägt

[1] Wenn sie regional gehäuft auftreten, sind zumeist Anstaltsorte dafür verantwortlich.
[2] Vgl. *Bächtold, R. V.*, Ehe, Geburt und Tod im Kanton Bern (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Bevölkerungsstatistik, Reihe A, Heft 3), Bern 1970, S. 11.
[3] Berechnet aus: Statistisches Bureau des Kantons Bern, Bevölkerungsanalyse im Kanton Bern: Relative Fruchtbarkeit 1958–1963 (Sonderhefte des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, Nr. 14), Bern 1968.
[4] Vgl. weiter unten, S. 59. Zwar weist die Veränderung in der Alterspyramide bei den Frauen zwischen 15 und 24 noch einen relativen Zuwachs aus. Da die entsprechenden Balken von 1960 aber um zwei Fünfjahresgruppen tiefer verschoben sind, resultieren dennoch beträchtliche Abwanderungen.
[5] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.*, a. a. O., S. 145 (Tab. 73).

als für unsere Untersuchungsregion: Die jüngsten und die ältesten[1] Jahrgänge sind hier krass übervertreten. Das zeitigt u.a. die bekannten relativ höheren Infrastrukturlasten für die Region bei gleichzeitig eingeschränktem Kreis der aktiven (und mithin steuerpflichtigen) Bevölkerung. Das ungleich ausgeprägte Wohlstandsgefälle zwischen den drei Regionen findet in der Altersstruktur einen weiteren Erklärungsgrund.

Tabelle 13

Altersstruktur der Wohnbevölkerung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1960 (Promillezahlen)

Altersklassen	OE	KO	BU	BE
0–19	373	372	347	323
20–39	229	243	262	274
40–64	290	286	289	299
65 u.m.	108	99	102	104

Quelle: Anhangtabelle 6.

Aufschlussreicher ist allerdings der Zeitraumvergleich. Die Graphiken 7 und 8 enthalten eine Gegenüberstellung der regionalen und der gesamtschweizerischen Altersstruktur. Die Schichtung im Volkszählungsjahr wird jeweils mit jener auf Ende 1969 verglichen. Stellt man die Einflüsse der Geburtenzahlen und der Geburtenüberschüsse in Rechnung, so lassen die Veränderungen im Altersaufbau auch gewisse Schlüsse auf die altersmässige Zusammensetzung der Wanderungssalden zu. Für die drei untersten Fünfjahresgruppen ist die Veränderung zwar im Oberen Emmental in der gleichen Richtung verlaufen wie im Landesmittel.

Tabelle 14

Veränderungen im Altersaufbau 1960–1969 (Oberes Emmental – Schweiz)

	Veränderung der Klassenbelegung in Promille			
	0–19	20–39	40–64	65 u.m.
Oberes Emmental	–16	+12	–17	+21
Schweiz	– 2	+ 8	–18	+12

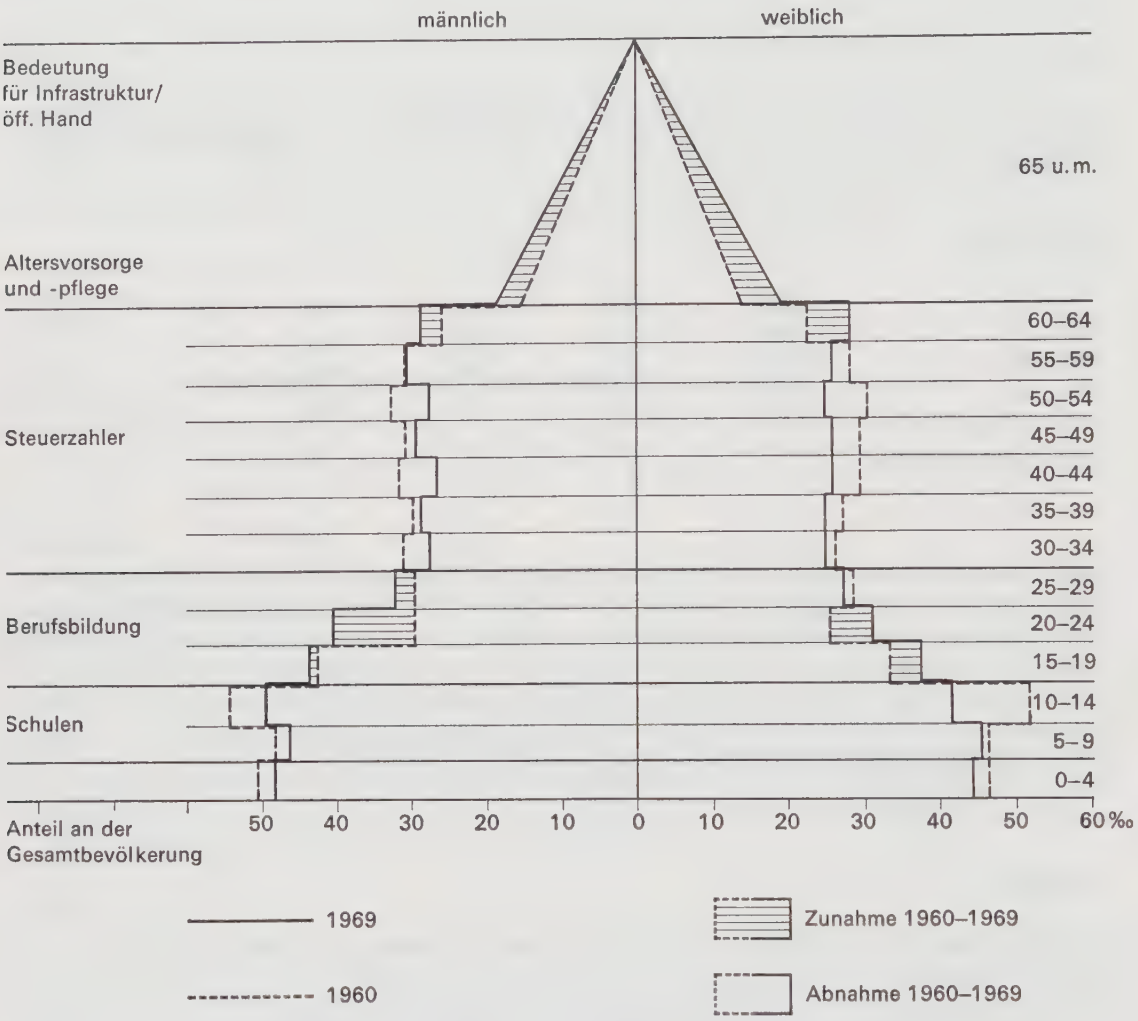
Quellen: Anhangtabelle 7; Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1969, S. 20 f.

Der gegenüber 1960 auch absolut kleinere Bestand dieser Altersklassen schlägt sich in einer starken negativen Veränderungsrate der relativen Klassenbelegung nieder. Im Landesmittel wurde der Sockel dagegen nur wenig schmäler. Die Überjüngung ist somit heute im Oberen Emmental wesentlich weniger ausgeprägt als vor neun Jahren. Diese an sich günstige Veränderung ist nicht nur durch Abwanderungsverluste kinderreicher Familien verursacht. Wir haben nachgewiesen, dass die Geburtenzahlen und insbesondere die -überschüsse im Oberen

[1] Diese Übervertretung der 65jährigen und älteren Jahrgänge ist nicht zuletzt durch einen hohen Anteil von Heim- und Anstaltsinsassen bedingt. Asyl Gottesgnad und Anstalt Bärau beherbergen zusammen rund 600, meist diesen Altersgruppen angehörende Insassen. Diese Zahl muss sich angesichts der relativ kleinen Bevölkerungs-Grundgesamtheit massiv auswirken.

Graphik 7

Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht im Oberen Emmental 1960 und 1969, Promillezahlen

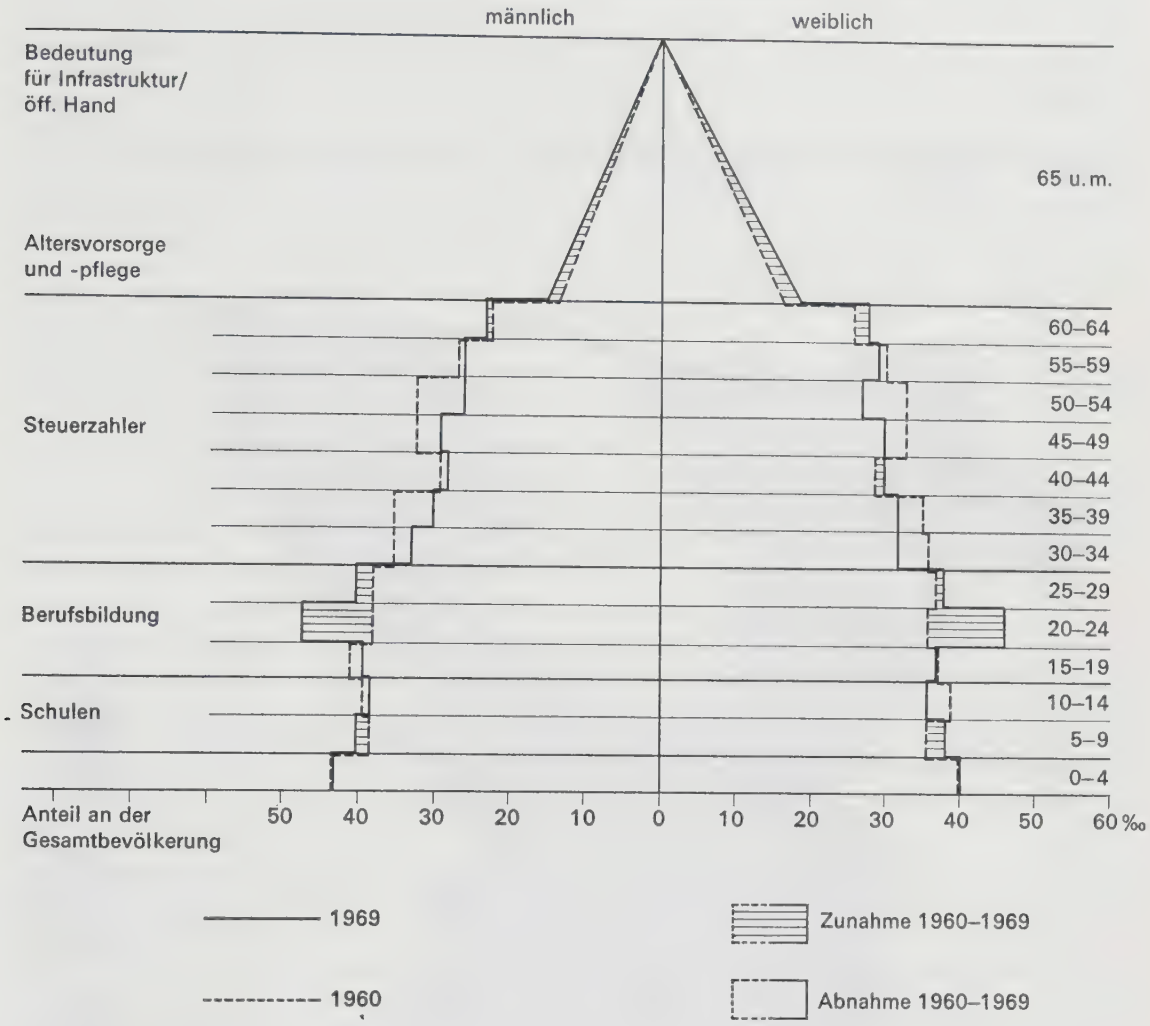


Quelle: Anhangtabelle 7.

Emmental besonders stark rückläufig sind. Folglich muss sich auch die Zahl der Heiratsfähigen verringert haben. Nun zeigen zwar die globalen Belegungsdifferenzen für die 20–39jährigen eine Zunahme, die über dem Landesmittel liegt. Aber die Klassenbelegung war in diesen Altersgruppen im Oberen Emmental 1960 noch durchwegs bedeutend schmäler als im Vergleichsgebiet. Zudem haben die Männer dieser Altersgruppen an der relativen Verbesserung stärker teil als die Frauen, wie ein Vergleich beider Graphiken aufzeigt. Somit muss in der Region ein Mangel an heiratsfähigen Frauen nach wie vor vorhanden sein. Damit ist die Basis der natürlichen Bevölkerungsentwicklung in einem Mass geschmälert worden, das auch nicht durch die höhere Fruchtbarkeitsrate ausgeglichen werden kann. Die Gruppe der 60–64jährigen weist im Oberen Emmental eine wesentlich höhere Zunahme auf. Die Überalterung hat sich überhaupt verschärft: Die Spitze der Alterspyramide ist regional stärker in die Breite gewachsen als im schweizerischen Mittel. Im ganzen gesehen hatte der Altersaufbau des Oberen Emmentals Ende 1969 keine wesentlich günstigere Form als 1960. Sie ist nach wie vor weit von der ebenfalls Zeichen der Überalterung aufweisenden schweizerischen «Birne» entfernt.

Graphik 8

Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht in der Schweiz 1960 und 1969, Promillezahlen



Quelle: Anhangtabelle 7.

32 Stand und Entwicklung der Wohnbevölkerung in den Gemeinden

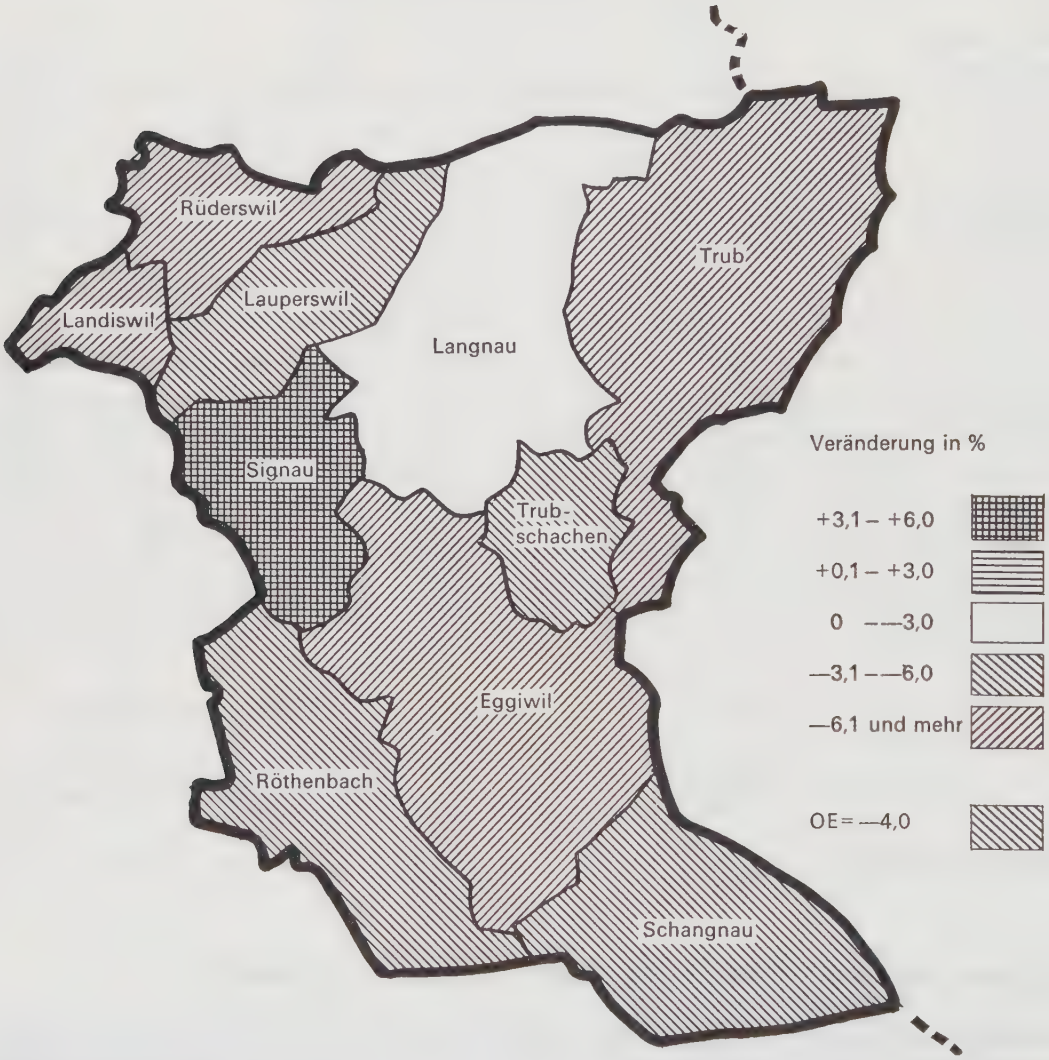
Mit Ausnahme von Langnau sind die Gemeinden der Region den kleinen kommunalen Einheiten mit weniger als 3000 Einwohner zuzurechnen. So unterschiedlich wie die Gemeindegrösse nach der Einwohnerzahl ist auch die Flächenausdehnung und mithin die Siedlungsdichte der Gemeinden. Die Dichteziffer von Langnau (185 Einwohner pro km²) weist schon darauf hin, dass sich die Regionsbevölkerung recht stark an diesem Ort konzentriert: 1960 zu einem Drittel, 1970 zu nahezu 36%. Gegenüber 1950 haben im weiteren nur noch Signau und Trubschachen ihr relatives Gewicht an der Regionsbevölkerung bescheiden vergrössern können[1]. Selbst Langnau, das der Bevölkerungszahl nach am ehesten als mögliches Regionalzentrum niedrigster Ordnung anzusprechen wäre, hat zwischen 1960 und 1970 an Bevölkerung verloren. Sieben der zehn Regionsgemeinden erlitten sowohl zwischen 1950 und 1960 als auch seither Bevölkerungsverluste[2]. Diese fielen in der zweiten Periode wohl etwas geringer aus, sind aber, nach ihrer Höhe

[1] Vgl. Anhangtabelle 5.
[2] Vgl. Anhangtabelle 6.

beurteilt, nach wie vor gravierend. Das bescheidene Wachstum von Trubschachen zwischen 1950 und 1960 hat sich inzwischen ebenfalls zu einem empfindlichen Bevölkerungsverlust gewandelt. Einzig Signau ist seit 1960 nach einer vorgängigen Schrumpfungsperiode wieder bescheiden gewachsen. Von den neun Gemeinden, die zwischen 1960 und 1970 an Bevölkerung eingebüsst haben, mussten, mit Ausnahme von Langnau, alle Schrumpfungen verzeichnen, die das Regionsmittel übersteigen.

Graphik 9

Relative Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Region Oberes Emmental 1960–1970



Quelle: Anhangtabelle 2.

Leider lässt sich noch nicht präzis ermitteln, wie sich innerhalb der Gemeinden die Bevölkerungsverteilung zwischen den Ortskernen und dem «übrigen Gemeindegebiet», insbesondere dem Einzelhofgebiet, in den letzten zehn Jahren verändert hat. Noch 1960 wohnten in den acht Gemeinden ohne Langnau und Trubschachen zusammen drei Viertel der Einwohner im Einzelhofgebiet. Einzig in Langnau lebten 70% der Bevölkerung im Dorf selber. Die sechs «übrigen» Gemeinden stellten zusammen nur 16% der in Dorfkernen wohnenden, aber 55% der im Einzelhofgebiet gezählten Bevölkerung[1]. Eine weitere Verdichtung in den Ortskernen und die fortge-

[1] Vgl. Anhangtabelle 8.

setzte Entvölkerung des höhergelegenen Raumes wird sich im Licht der Volkszählungsergebnisse 1970 zweifellos belegen lassen[1]. Die unterschiedlichen Wanderungsverluste der einzelnen Gemeinden zwischen 1960 und 1970 weisen darauf hin. Nach wie vor hohe negative Wanderungsfaktoren[2] weisen – zwischen 1960 und 1970 – insbesondere Röthenbach (–17,0), Landiswil (–19,0) und Trub (–17,6) auf. Gegenüber der Periode 1950–1960 macht sich keine wesentliche Verflachung der Wanderungsverluste bemerkbar, denn der negative Wanderungsfaktor ist nur gerade für Lauperswil und Signau wesentlich kleiner geworden. Gleichzeitig führten die nachlassenden Geburtenüberschüsse nämlich dazu, dass neun von zehn Gemeinden, darunter auch Langnau, nicht einmal mehr aus dem Geburtenüberschuss eine zumindest dem Vorzeichen nach wachsende Einwohnerzahl ausweisen können[3]. Von 1950 bis 1970 ist keine Gemeinde durch Nettozuwanderungen gewachsen. Die Wanderungen sind somit für die demographische Entwicklung ein entscheidender und durchwegs negativer Faktor. Ihre Motive sind der statistischen Erfassung noch nicht zugänglich. Für vier Gemeinden und für das Jahr 1965 ist es immerhin möglich, einige qualitative Aspekte der horizontalen Mobilität herauszuarbeiten[4]. Allerdings erlauben die vorhandenen Strukturdaten nicht einmal die Erstellung einer einigermassen aussagekräftigen Wanderungsmatrix. Sie stellen trotzdem eine sehr positive Ausnahme innerhalb der Wanderungsstatistik dar.

Aus den Wanderungssalden, nach Alter, Geschlecht, Zivilstand und beruflichen Merkmalen lassen sich folgende Ergebnisse ableiten[5]:

1. Die Verluste aus der Wohnsitzverlegung von Einzelpersonen übertrafen jene aus der Familienwanderung durchwegs stark. Die gesamte Kinderzahl der im Familienverband Fortgezogenen ist in drei von vier Gemeinden deutlich höher als jene der Zugewanderten. Die Vermutung, dass zwischen 1960 und 1969 die Verengung an der Basis der Alterspyramide zu einem wesentlichen Teil wanderungsbedingt ist, wird dadurch erhärtet.

2. Die überwiegenden Wanderungsdefizite entstehen bei den jüngeren Altersklassen, insbesondere aber bei den bis 24jährigen. In Eggiwil liegt das Schwergewicht deutlich bei den unter 15jährigen und damit auch bei der nicht aktiven Bevölkerung. Unter den verschiedenen Berufsgruppen stechen die Wanderungsverluste der Landwirtschaft und der Dienstleistungsberufe hervor. Innerhalb dieses Erwerbszweiges entfällt praktisch der ganze Wanderungssaldo auf die in der Hauswirtschaft tätigen Frauen unter 39 Jahren, die, einmal in Agglomerationsgebiete weggezogen, nur schwerlich wieder ins Einzelhofgebiet zurückkehren, wo die Erwerbsmöglichkeiten wesentlich geringer sind.

3. Die Wanderungszahlen beziehen sich leider nur auf ein einziges Jahr. Die Ziele der kleinräumigen Wanderung, «definiert als Wohnortwechsel innerhalb ländlicher Versorgungsnahbereiche der untersten Stufe»[6], sind in der benützten Untersuchung nicht ausgewiesen, und insgesamt konnten nur vier Gemeinden der hier interessierenden Region untersucht werden. Immerhin ist den verstreuten Angaben über die Binnen- und Aussenwanderung, d. h. solchen von und nach inner- und ausserhalb des Kantons Bern gelegenen Herkunfts- bzw. Zielorten, zu entnehmen, dass auch im Oberen Emmental die Bedeutung der kleinräumigen Wanderungsbewegungen geringer ist als jene der interkantonalen, die im wesentlichen Zielorte in den Agglomerationen Bern, Zürich, Lausanne, Genf und Basel betrifft[7].

[1] Die definitiven Ergebnisse für Gemeindeteile werden erst in der Auswertungsphase II verfügbar sein. Bereits die provisorischen Resultate für Langnau bestätigen die oben vertretene These. Vgl. *Giger, W.*, Langnau und sein Bevölkerungsverlust, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 28 vom 4.2.1971.

[2] Definiert als:

$$\text{Wanderungsfaktor (in \%)} = \frac{\text{Wanderungssaldo}}{\text{Bevölkerung im Basisjahr + Geburtenüberschuss}} \times 100$$

[3] Im Falle von Langnau ist zwar auch der Einfluss der Anstalten (Asyl Gottesgnad und Verpflegungsanstalt Bärau) auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung in Rechnung zu stellen. Er ist indes nachweisbar geringer als die Entleerungstendenz im Einzelhofgebiet auf die räumliche Bevölkerungsbewegung.

[4] Vgl. *Brinkmann, H.*, Wanderungsbewegungen in ausgewählten Gemeinden des Kantons Bern (Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, NF Nr. 55), Bern 1968.

[5] Vgl. Anhangtabelle 9.

[6] Vgl. *Wieting, R.G., Hübschle, J.*, u.a., Struktur und Motive der Wanderungsbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland (unter besonderer Berücksichtigung der kleinräumigen Mobilität), Untersuchung der Prognos AG im Auftrag des Bundesministers des Innern (hrsg. vom Bundesminister des Innern, Abt. Raumordnung und Kommunalwesen), Basel 1968, S. 98.

[7] Vgl. *Brinkmann, H.*, Wanderungsbewegungen und wirtschaftliche Struktur in einigen Gemeinden des Kantons Bern im Jahre 1965, Diss. Freiburg i. Ue. 1968 (unveröffentlichtes Manuskript), passim.

4. Ungeachtet dieser Einschränkungen erscheinen – unter der sicher realistischen Annahme von in allen zehn Gemeinden ungefähr gleichgerichteten und gleichstrukturierten Wanderungssalden – die Wirkungen auf die regionale Altersstruktur eindeutig. Entscheidende Veränderungen erfuhren zwischen 1960 und 1969 in den vier Gemeinden tatsächlich die Anteile der 20–39jährigen. Wie besondere Berechnungen gezeigt haben, schlagen sich diese abwanderungsbedingten Verschiebungen auch in einem auffallenden Absinken der Männer-Frauen-Relation[1] innerhalb dieser Gruppe nieder: In allen Gemeinden setzen sich die gerade für landwirtschaftliche Gebiete schwerwiegenden «Frauenverluste» unvermindert fort. Sie sind letztlich für die massiven Rückgänge der Geburtenraten verantwortlich, haben es doch zahlreiche Landwirte dadurch schwer, in ihrer engsten und auch als Heiratskreis massgeblichen[2] Heimat infolge der massiven Abwanderung von Frauen im heiratsfähigen Alter Ehepartnerinnen zu finden.

Die in der Region seit 1960 absolut wohl etwas grösser gewordene Altersgruppe der 20–39jährigen kann über diese Zusammenhänge nicht hinwegtäuschen. Die auffälligen Unterschiede in der Entwicklung der entsprechenden Gruppenanteile zwischen den fünf Gemeinden Eggiwil, Röthenbach, Rüderswil, Schangnau und Trub sprechen für sich.
Tabelle 15 deckt des weitern auf, dass der relative Anteil der 15–19jährigen in der Mehrzahl der Gemeinden zugenommen hat, was offenbar auf verbesserte Ausbildungs- und Pendelmöglichkeiten zurückzuführen ist. Sodann verteilt sich der überdurchschnittliche Zuwachs des betagten Bevölkerungsanteils recht gleichmässig auf die Gemeinden. Dem stehen ebenfalls mit einer Ausnahme Rückbildungen an der Basis der Alterspyramiden gegenüber. Die «Einschnürung» in den mittleren Altersklassen endlich kann auch als Ergebnis der Abwanderungsprozesse früherer Perioden interpretiert werden.

Tabelle 15

Veränderungen der Altersstruktur in den Gemeinden der Region Oberes Emmental 1960–1969

Alters-	Veränderung 1960–1969 (Promilledifferenz)										
klassen	Egg.	Rö.	Rü.	Sch.	Tr.	Lgn.	Lau.	Si.	Tsch.	Ldw.	OE
0–14	–21	– 3	–25	–15	+18	–27	–26	– 3	–45	–30	–21
15–19	+ 7	+11	+ 7	+12	– 3	+ 5	+17	–12	+12	–23	+ 5
20–39	– 7	–19	– 7	–20	–23	+25	+24	+15	+ 4	+41	+12
40–59	– 4	+ 6	– 9	–15	–11	–38	–38	–16	– 9	–31	–24
60 u.m.	+25	+ 5	+34	+38	+19	+35	+23	+16	+38	+43	+28

Quelle: Anhangtabelle 6.

33 Auswirkungen der regionsspezifischen Bevölkerungsentwicklung und -struktur auf das regionale Entwicklungspotential

Betrachtet man die demographischen Wachstumskräfte zunächst isoliert als Bestimmungsfaktor der regionalen Entwicklung, so scheinen für die Zukunft und insbesondere für die künftigen Aufgaben der öffentlichen Hand folgende Merkmale von Bedeutung:

1. Die Geburtenüberschüsse im Oberen Emmental haben eine deutlich stärker rückläufige Tendenz als in den herangezogenen Vergleichsgebieten. Gleichzeitig hat der Abwanderungstrend kaum nachgelassen. Die bevölkerungsmässige Basis für die wirtschaftliche Entwicklung ist im Zuge dieser natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegungen bis zum Stichjahr 1970 im ganzen gesehen ungünstiger geworden. Nur für Konolfingen lässt sich eine wenigstens gering-

[1] Zwar ist das Absinken der Männer-Frauen-Relation (Anzahl Frauen auf 1000 Männer) auch gesamtschweizerisch feststellbar für den gleichen Zeitraum. Es ist im nationalen Raum aber weitgehend durch den Ausländerbestand bedingt, der in der Region Oberes Emmental als Kausalfaktor ausscheidet. Eine Detailuntersuchung im Hämelbachgraben hat ergeben, dass von 11 Landwirten nicht weniger als 7 ledig sind (und bleiben werden). – Vgl. *Schmid, R.*, Hämelbach: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Seminararbeit an der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1970 (unveröffentlicht), S. 56.

[2] Vgl. *Jäggi, U.*, a.a.O., S. 55.

fügige Bremsung des Abwanderungssoges nachweisen. Überraschend ist hingegen, dass in der Region Burgdorf, trotz der teilweisen Nähe der Agglomeration Bern, in den bäuerlichen Gemeinden zumeist die Abwanderungstendenz nochmals eine Verschärfung zeigt; auch die Region Burgdorf ist seit 1960 nur dank verhältnismässig hoch gebliebenen Geburtenüberschüssen gewachsen.

2. Unter dem Gesichtspunkt der Infrastrukturprobleme dürfte in den letzten Jahren von den altersspezifischen Bevölkerungszahlen her eine Verlagerung in der Dringlichkeit der öffentlichen Aufgaben vom Ausbildungssektor der Schulpflichtigen zu jenem der Schulentlassenen und zur Altersvorsorge hin in Gang gekommen sein. Sie dürfte noch nicht abgeschlossen sein.

3. Die bevölkerungsmässige Basis der regionalen und kommunalen steuerlichen Ertragskraft natürlicher Personen ist durch die Verschiebungen in der Altersstruktur kaum günstiger geworden. Die Verbreiterung an der Spitze kommt einer Zunahme jener Bevölkerungsgruppe gleich, die im allgemeinen nur niedrige Renteneinkommen bezieht, die wenig progressionswirksam sind oder der Steuerpflicht praktisch nicht mehr unterliegen[1]. Die ungünstige Einkommensverteilung in der Region, wie sie Kapitel 23 (S. 47f.) darstellte, erscheint damit durch einen Faktor erklärt. Anderseits ist die relative Zunahme der Zahl jüngerer Steuerpflichtiger aus der Sicht des Fiskus noch nicht sehr wirksam. Mit der verlängerten Ausbildungszeit erfahren nicht selten gerade diese Altersgruppen eine Einkommensschmälerung, die mit entsprechend geringen Steuererträgen verbunden ist. Sie kann aber oft auch anschliessend durch die Wohnsitzverlegung in eine Agglomeration eingeholt werden.

4. Der regionale Altersaufbau in den Klassen der 20–65jährigen, schon 1960 ungünstiger als der bernische, hat sich bis heute weiter verschlechtert. Die «Einschnürung» (Tabelle 13) begrenzt das Potential der im Erwerbsalter Stehenden und führt zu einer um 5 Prozentpunkte unter dem Kantonsdurchschnitt liegenden globalen Erwerbsquote.

Tabelle 16

Erwerbs- und Berufstätigenquoten im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1960

	OE	KO	BU	BE
Globale Erwerbsquote	39,3	41,6	43,0	44,3
Abweichung von BE	– 5,0	– 2,7	– 1,3	.
Berufstätigenquote[1]	66,0	67,5	68,1	68,2
Abweichung von BE	– 2,2	– 0,7	– 0,1	.

[1] Wohnhafte Erwerbstätige in % der 15- bis 64jährigen

Quellen: VZ 60, Q. 364; Anhangtabelle 5.

Zwar beziehen sich die entsprechenden Zahlen auf 1960. Da der Ausländeranteil in der Region aber nicht bedeutend gewachsen ist, muss die im Oberen Emmental tiefe Erwerbsquote auch als Indiz für ein relativ schlecht ausgeschöpftes heimisches Erwerbsfähigenpotential gewertet werden, wofür auch die relativ niedrige Berufstätigenquote spricht.
Innerregional tritt besonders in der Gemeinde Trub ein extrem tiefer Anteil der Erwerbsfähigen an der gesamten Wohnbevölkerung zutage[2], und zwar eindeutig als Folge des weitaus ungünstigsten Altersaufbaues dieser Gemeinde. In Röthenbach und Landiswil stechen dagegen besonders deutliche Abweichungen von der durchschnittlichen kantonalen Erwerbsquote hervor. Dagegen weist Trubschachen die relativ grösste erwerbstätige Bevölkerung auf, was zweifellos durch die Branchenstruktur dieser Gemeinde zu erklären ist. Die verhältnismässig hohen Erwerbsquoten von Trub und Schangnau müssen einer grösseren Zahl noch erwerbstätiger Landwirte von mehr als 65 Jahren zuzuschreiben sein. Ihr Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wird einer allfälligen anderweitig bedingten Erhöhung der Erwerbsquote entgegenwirken. Die bloss regionsdurchschnittliche Erwerbsquote von Langnau dagegen wird durch den atypischen, hohen Anteil von Heiminsassen erklärt (Tabelle 17, S. 62).

[1] Vgl. S. 47, Tabelle 5.
[2] Vgl. Anhangtabelle 5.

Tabelle 17

Erwerbsquoten nach Gemeinden im Oberen Emmental 1960

	Tsch.	Sch.	Egg.	Rü.	Lgn.	Si.	Tr.	Lau.	Rö.	Ldw.	(BE)
Globale Erwerbsquote	41,1	40,1	39,8	39,4	39,3	39,3	39,3	39,1	37,0	36,8	(44,3)

Quelle: VZ 60, Q. 364, S. 82 ff.

5. Für die Beurteilung des künftigen natürlichen Bevölkerungswachstums der Region sind ebenfalls einige Tendenzen der bisherigen Zusammensetzung der Bevölkerungsbewegung von Belang:

- Seit 1950 ist die Bevölkerung der Region rückläufig. Nur eine Gemeinde wies von 1960 bis 1970 noch ein minimes Wachstum auf.
- Sinkende Geburtenüberschüsse und hohe Abwanderungsüberschüsse bewirkten, dass die Region ein typisches Abwanderungsgebiet geblieben ist. Entscheidende Wanderungsverluste bei den noch nicht Erwerbsfähigen und den Altersgruppen 20–39 (hier insbesondere bei den Frauen) lassen in den nächsten Jahren einmal eine langsamere Zunahme an der Basis und eine weitere Reduktion der Geburtenüberschüsse erwarten. Aus den stichprobenweise gewonnenen Angaben über die Wanderungsstruktur kann zudem geschlossen werden, dass die relative Abnahme in den höheren erwerbsfähigen Jahrgängen anhalten und die Überalterung der Regionsbevölkerung sich fortsetzen wird.

Diese Tendenzen werden als Bestimmungsfaktoren der künftigen natürlichen Bevölkerungsentwicklung zu beachten sein.

4 Stand und Entwicklung der Gesamtbeschäftigung

41 Arbeitsplätze und Sektoralstruktur

Bei der Analyse von Bevölkerungsstruktur und -entwicklung haben wir mit Blick auf die regionale Wirtschaft die tiefe Erwerbsquote als Charakteristikum hervorgehoben. Durch sie wird die Erwerbstätigenzahl relativ gering und fällt anteilsmässig schwächer als in Vergleichsgebieten aus. Zudem arbeiteten 1960 11,9% der Erwerbstätigen des Oberen Emmentals ausserhalb der Region[1]. Der seit 1950 gestiegene Wegpendlerüberschuss lässt die Zahl der Arbeitsplätze in der Region absinken bzw. seit 1960 praktisch stagnieren.
Der Anteil des Oberen Emmentals an der Gesamtbeschäftigung des Kantons ist denn auch von 3,0% im Jahre 1950 auf 2,3% (1965) gesunken. Wir schätzen die Zahl der im Jahre 1965 in der Region angebotenen Arbeitsplätze auf 9850. Dazu dürften heute weit über 700 Wegpendler (1960: –702) kommen, die täglich ihrer Arbeit ausserhalb der Region (namentlich in der Agglomeration Bern) nachgehen. Ihnen stehen rund 250 ausserregionale Zupendler gegenüber. Die interkommunalen Pendlerbeziehungen[2] zeigen auf, dass 1960 einzig Langnau und Trubschachen Zugpendlerorte waren. Sie boten 1965 nicht weniger als 46% aller Arbeitsplätze in der Region an. Dabei zog Langnau 1960 von 500 regionsinternen Pendlern allein die Hälfte auf sich, ferner rund 120 von Wohnorten ausserhalb der Region. Selber sandte Langnau aber 120 Pendler in die übrige Region. Dem Überschuss zu den Regionsgemeinden (+130) steht ein praktisch gleich hoher negativer Saldo Langnaus dem «Aussengebiet» gegenüber, der zudem vollumfänglich der Agglomeration Bern zufällt. Obwohl also regionales Pendlerzentrum, gibt Langnau den Nettozustrom praktisch wieder an andere Regionen ab. Der Pendlerüberschuss von Trubschachen war 1960 durch einen einzelnen Betrieb bedingt, der auch Arbeitskräfte aus dem Entlebuch anzuziehen vermochte.

[1] Vgl. die Pendlerbeziehungen 1960: Anhangtabelle 10.
[2] Vgl. dazu Anhangtabelle 10.

Tabelle 18

Erwerbstätige und Beschäftigte im Oberen Emmental 1950–1965 (Übersicht)

		1950	1955	1960	1965
Wohnbevölkerung		26 786	26 400**	26 019	26 366
Erwerbsquote in %		41,3	40,5**	39,3	39,4**
Wohnhafte Erwerbstätige		11 060	10 693**	10 227	10 380**
Pendelwanderungssaldo		– 325	– 380**	– 457	– 530**
Beschäftigte		10 735	10 313*	9 770	9 850*
– Anteil am Beschäftigtentotal BE in %		3,02	2,77	2,49	2,26
– nach Sektoren	I	4 983[1]	4 726*[2 3]	4 254	4 095[2]
	II	3 551[1]	3 137	3 103	3 454
	III	2 526[1]	2 450*	2 413	2 300*
– Sektorenanteile (%)	I	45	46	44	41
	II	32	30	32	35
	III	23	24	24	24

** = Schätzungen * = Teilweise Schätzungen

[1] Wohnhafte Erwerbstätige

[2] Ohne Forstwirtschaft

[3] Schätzung hauptberuflich in der Landwirtschaft tätige Frauen

Quellen: Anhangtabellen 11, 15, 16 und 19; VZ 50, Q. 251; VZ 50, Q. 281; VZ 60, Q. 364; VZ 60, Q. 383; BZ 55, Q. 318; BZ 55, Q. 319; BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen; Beschäftigte in den Gemeinden nach Betriebszählung 1965, Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Produktionsgrundlagen (Reihe E), Heft 1, Bern 1970; eigene Schätzungen nach den zitierten Quellen.

Die Sektoralstruktur der Region hebt sich im Licht der ergänzten Betriebszählungsergebnisse immer noch ganz deutlich von jenen der Vergleichsgebiete ab. Die Agrarquote des Oberen Emmentals ist nach wie vor rund dreimal so hoch wie die bernische. Während der sekundäre Sektor in den Regionen Burgdorf und Konolfingen den Kantonsmittelwert erreicht, hinkt die Untersuchungsregion wiederum deutlich nach[1].

Bei einem derart hohen Anteil in der Landwirtschaft Beschäftigter gilt die «Quasi-Gesetzmässigkeit»[2], wonach mit abnehmendem Anteil der Urproduktion das Einkommensniveau ansteigt, noch recht streng. Sie erklärt denn auch für 1965, was übrigens schon anhand der wohnhaften landwirtschaftlichen Erwerbstätigenquote für 1960 nachgewiesen wurde[3]: Der Einkommensrückstand des Oberen Emmentals ist zu einem wesentlichen Teil ein Ergebnis seiner ausgeprägt landwirtschaftlichen Struktur.

Tabelle 19

Agrarquote und durchschnittlicher Wohlstand im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen (Differenz zum bernischen Mittel)

	Differenz zum bernischen Mittel (%)				
	OE	KO	BU	ET	BE
Anteil Landwirtschaft 1965 (in %)	+ 215	+ 123	+ 69	+ 115	100
Volkseinkommen p.c. 1965	– 53	– 38	– 20	– 31	100
Staatssteuersubstanz p.c. 1967/68	– 43	– 31	– 19	– 27	100

Quellen: Anhangtabellen 1 und 11; Tabelle 1.

[1] Vgl. Anhangtabelle 11.

[2] *Stocker, P./Risch, P.*, a.a.O., S. 120.

[3] *Stocker, P./Risch, P.*, a.a.O., S. 119; *Bächtold, R.V.*, Die Steuerelemente der bernischen Gemeinden 1967 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik, Reihe B, Heft 1), Bern 1969, S. 28. Ferner allgemein: *Seidel, H./Butschek, F./Kausel, A.*, Die regionale Dynamik der österreichischen Wirtschaft (Studien und Analysen des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, Nr. 1), Wien 1966, S. 47.

Diese These lässt sich für die drei Regionen anhand aktueller Zahlen leicht untermauern. Das Beispiel zeigt, dass das Einkommensniveau, gemessen am Pro-Kopf-Volkseinkommen von 1965 und an der relativen Staatssteuersubstanz 1967/68, um so tiefer ist, je höher die Agrarquote der Beschäftigten ausfällt.

42 Intersektorale Umschichtungen

Der rückläufigen globalen Arbeitsplatzzahl der Region stehen intersektorale Umschichtungen gegenüber, die deutlich schwächer als im Kantonsdurchschnitt vor sich gegangen sind.

Tabelle 20

Veränderung der Sektoralstruktur 1955–1965 (Oberes Emmental – Kanton Bern)

	Veränderung Beschäftigte 1955–1965 (in %)			
	Sektor I	Sektor II	Sektor III	Total
Oberes Emmental	– 13,4	+ 10,1	– 6,1	– 4,5
Kanton Bern	– 27,5	+ 21,6	+ 24,5	+ 14,4

Quellen: Eigene Berechnungen nach: *Statistisches Bureau des Kantons Bern,* Beschäftigte in den Gemeinden nach Betriebszählung 1965, Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Produktionsgrundlagen (Reihe E), Heft 1, Bern 1970, S. 7; BZ 65, Q. 410; Anhangtabellen 11, 15, 16 und 19.

Obwohl es sich wie erwähnt um Arbeitsplatzzahlen handelt, kann gefolgert werden, dass die Struktureffekte aus dem Sektoralstrukturwandel für die Wirtschaftsentwicklung des Oberen Emmentals denkbar gering waren[1]; denn im Untersuchungsraum war das relative Ausmass der Faktorwanderung (Arbeitskraft) deutlich geringer als in übergeordneten Räumen. Das Verharren auf einer hohen Agrarquote, ein geringes Wachstum des industriell-gewerblichen Sektors und der (allerdings zahlenmässig weniger gesicherte) Rückgang des Dienstleistungsbereiches haben die regionale Arbeitsproduktivität zweifellos nur unterdurchschnittlich ansteigen lassen. Im folgenden ist abzuklären, inwiefern die in allen drei Bereichen bescheidenen Umschichtungen
– auf besondere Standortvoraussetzungen und/oder
– auf die spezifische Branchenstruktur zurückzuführen sind.

5 Strukturbesonderheiten innerhalb der drei Wirtschaftssektoren

51 Die Struktur der Landwirtschaft

511 Die Standortbedingungen der Landwirtschaft im Oberen Emmental

Die Vielgestaltigkeit der Produktionsrichtungen ist ein Hauptmerkmal der oberemmentalischen Landwirtschaft. Die Geländeformen, die Bodenbeschaffenheit und der Wasserhaushalt prägen die Besiedelung, die Mechanisierungsmöglichkeiten und das Anbauspektrum sicher in stärkerem Ausmass mit als im Flachland und auch anders als im Berggebiet. «Auf ein und demselben Betrieb können wir beispielsweise leichten, durchlässigen, daneben tonreichen undurchlässigen Boden, aber auch den schwarzen Moorboden antreffen. Steilhänge wechseln mit Terrassen, Schattenseiten mit Sonnseiten und zu Trockenheit neigende mit vernässten Grundstücken.»[2] Schon daraus ist ersichtlich, dass die *topographischen Bedingungen* für die Landwirtschaft im Oberen Emmental wenig günstig, im ganzen jedenfalls ungünstiger als in den angrenzenden

[1] Auf Grund der Ergebnisse der Eidg. Volkszählung 1970 wird eine Überprüfung dieser Entwicklung für die jüngste Vergangenheit möglich und nötig sein.

[2] *Käser, R.,* Aus der Landwirtschaft im oberen Emmental, in: Agrarpolitische Revue, 23. Jg. (1966/67), S. 655.

Regionen Burgdorf und Konolfingen, sind. Die erschwerten Produktionsbedingungen kommen denn auch im Anteil der im Berggebiet liegenden landwirtschaftlichen Nutzfläche zum Ausdruck. Bei einem kantonalen Richtwert von 42,8% machte er im Jahre 1969 im Oberen Emmental 80,6%, in der Region Burgdorf aber nur 23,9% und in der Region Konolfingen 47,2% aus[1].
Neben der Höhenlage, der die Standardgrenze des Produktionskatasters ursprünglich allein Rechnung trug, wirkt insbesondere das in der Region herrschende Klima für den Ackerbau begrenzend. Die Temperatur beträgt im Jahresdurchschnitt +6 bis +8°C., und die jährliche Niederschlagsmenge wurde im Jahresmittel 1901–1940 mit 1300–1700 mm ermittelt[2]; nach anderen Angaben beträgt sie 1100–1600 mm[3]. In der Region Burgdorf sind die klima- und niederschlagsbedingten Anbauverhältnisse bereits günstiger: Die Niederschlagsmengen erreichen nur gerade im Raum Sumiswald 1300–1500 mm. Die Stauwirkung des Napfmassivs tritt nur noch abgeschwächt in Erscheinung. Im flachen Teil der Region werden Niederschlagsmengen um 1100 mm angegeben[4]. Die Region Konolfingen liegt im wesentlichen diesseits der 1300-mm-Linie und bietet ebenfalls günstigere Anbauverhältnisse für Acker- und Getreidebau. Wie die Niederschlagsmessungen für Langnau zeigen, «fallen die absoluten Niederschlagsspitzen gerade in die Erntemonate Juni, Juli und August»[5]. Diese Naturgegebenheiten wirken sich sicher auf die Gesamtheit der Landwirtschaftsbetriebe als Standortnachteil von grösster Tragweite aus. Über Massnahmen der Preispolitik kann kein Ausgleich der erschwerten Betriebsbedingungen herbeigeführt werden.
Unterschiedlich wirkt sich von Betrieb zu Betrieb, ja selbst innerhalb eines Betriebes, dagegen die Sonnenexposition auf die Aperung im Frühjahr aus. Die südlich exponierten Hanglagen mit dem «leichten, ‚warmen' und tiefgründigen Boden . . ., der sich für den Anbau der Kartoffel besonders gut eignet»[6], apern zwar früher aus als die rationeller zu bearbeitenden Böden auf den Eggen und in den Talsohlen. Auch Vegetationsdauer und Bewirtschaftszeit werden also im ganzen gesehen kürzer als im Flachland und auf kleinstem Raum von Fall zu Fall sehr unterschiedlich lang sein. Die Bodenbeschaffenheit der Hanglagen hat neben der Mechanisierungsfeindlichkeit den weiteren Nachteil, auch für die Weidenutzung ungeeignet zu sein (Trittschäden)[7]. Der Viehhaltung in grossen Beständen sind bei der vorherrschenden Betriebsgrössenstruktur damit ebenfalls Grenzen gesetzt, die nur durch Arrondierung der Betriebe zur Gewinnung geeigneten flachen Weidelandes übersprungen werden könnten. «Anderseits bieten die zwar arbeitstechnisch günstigen Terrassen mit ihren meist schweren und wenig durchlässigen Lehmböden dem Kartoffelbau wenig günstige Voraussetzungen»[8], womit der Konflikt offenkundig wird. Nach Frei/Guyer macht z.B. im Kartierungsgebiet Landiswil gutes Acker- und Wiesland mit weniger als 15% Gefälle, also das ackerfähige Land, nur 28% der Nutzfläche aus. Weitere 23% entfallen auf Wies- und Ackerland mit mässiger Behinderung. Die restlichen 49% eignen sich vorwiegend für den Futterbau, wobei Hindernisse verschiedenster Art bestehen[9].

Treffen somit die jeweiligen Vor- und Nachteile flacher, bewirtschaftungsfreundlicher Böden in ein und demselben Betrieb mit solchen der Hangparzellen zusammen, so ergibt sich hinsichtlich der Produktionsfaktoren *Boden* und *Arbeit* zweierlei:

1. Entweder wird eine sehr intensive und vielfältige Nutzung aller Böden entsprechend ihrer jeweiligen Eignung betrieben. Das erfordert einen enormen Arbeitsaufwand, weil die Zersplitterung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gross ist.

2. Oder aber der Landwirt konzentriert sich auf die einigermassen rationell zu bewirtschaftenden Böden und das darauf mögliche, reduzierte Anbauspektrum. Eine einkommenssichernde Be-

[1] Berechnet nach: LZ 69, Q. 450.
[2] Vgl. *Schmid, R.*, a.a.O., S. 9.
[3] Vgl. *Käser, R.*, a.a.O., S. 656.
[4] Vgl. *Schmid, R.*, a.a.O., S. 9.
[5] *N.N.*, Ackerbau, in: Unsere Landwirtschaft, Beilage zum Emmenthaler-Blatt, Nr. 59 vom 12.3.1969.
[6] *Käser, R.*, a.a.O., S. 656.
[7] Unter welchen Voraussetzungen und weidetechnischen Vorsichtsmassnahmen die intensive Beweidung der Braunerdeböden in Hanglagen möglich ist, ohne dass bedeutende Schäden entstehen, zeigen am Beispiel des Raumes Landiswil-Rüderswil Frei/Guyer. Die Verfasser weisen zu Recht auf die ungelösten Probleme eines Ausgleichs des Einkommenausfalls hin, der mit dem Übergang zu dieser alternativen Bodennutzung in der Regel verbunden ist. – Vgl. *Frei, E./Guyer, H.*, Die landbauliche Beurteilung der Sauren Braunerde im Voralpengebiet unter besonderer Berücksichtigung der Nutzung als Intensivweide, in: Schweizerische landwirtschaftliche Forschung, Bd. VII (1968), S. 352 ff.
[8] *Käser, R.*, a.a.O., S. 656.
[9] Vgl. *Frei, E./Guyer, H.*, a.a.O., S. 360 f.

wirtschaftung wird nur möglich sein, wenn durch Arrondierung eine für die hauptamtliche Bewirtschaftung ausreichende Betriebsfläche gesichert werden kann. Andernfalls bleibt als Ausweg nur das Ausweichen in einen Nebenerwerb.

Die naturgeographischen Verhältnisse bestimmen weitgehend die *Transportmöglichkeiten*. Es liegt auf der Hand, dass sie gegenüber der Landwirtschaft im Mittelland erschwert sind. Die Hangbetriebe und die Höfe auf den Eggen sind zumeist nur über recht lange und oft steile Wege erreichbar, deren Offenhaltung im Winter zudem den Betriebsleitern obliegt. Die durchaus festzustellende (entfernungsmässige) *Nähe der Komplementärbetriebe* des sekundären Sektors, namentlich jener der Nahrungsmittelindustrie und des Lebensmittelgewerbes, verliert dadurch stark an Gewicht. Die Standortprobleme der Landwirtschaft in der Region liegen nicht so sehr in der Entfernung von den Absatzschwerpunkten, sondern in den einzelbetrieblichen Standortgegebenheiten. Endlich spielt der *spezifische Betriebsstandort für das Image der landwirtschaftlichen Produkte* seit dem Aufkommen der Talkäserei[1] keine Rolle mehr als Standortfaktor.
Wägt man die natürlichen Besonderheiten der oberemmentalischen Landwirtschaft, die Bedingungen bezüglich Faktorkombination und bezüglich Verwertung der eingesetzten Produktionsfaktoren gegeneinander ab, so bestätigt sich ihr Standortnachteil sowohl für die pflanzliche wie für die tierische Produktion.

512 Die landwirtschaftliche Produktionsstruktur im Oberen Emmental

Die Zahl der Beschäftigten in der Urproduktion hat sich im Emmental ausserordentlich langsam zurückgebildet[2]. Welche Kräfte haben vor allem bewirkt, dass die einseitige, landwirtschaftlich ausgerichtete Stuktur der Region bisher vor allem in ihren schwachen Seiten erhalten blieb? Wie werden sie die künftige Entwicklung der Landwirtschaft im Oberen Emmental beeinflussen? Das sind Fragen, mit denen sich nur eine agrarökonomische Untersuchung in ausreichender Tiefe auseinandersetzen kann[3]. Ohne Anspruch auf vollständige und auch aus der Sicht des Agronomen genügend gesicherte Aussagen sollen hier nur folgende Faktorengruppen weiterverfolgt werden:

- Die vorherrschenden Produktionsrichtungen,
- die Veränderung der Anzahl Betriebseinheiten,
- die Betriebsgrössenstruktur und ihre Veränderung,
- die Mechanisierungsverhältnisse,
- das Bildungs- und Beratungswesen und
- die Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung an den sozialen Wandel.

Es handelt sich also um jene Faktoren, die im wesentlichen die bisherige und künftige Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Landwirtschaft der Region beeinflusst haben und beeinflussen werden. Die folgende Analyse nimmt somit nur noch indirekt auf die topographischen und übrigen standortrelevanten Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft Bezug. Tatsächlich ist die Einkommensdisparität zumeist mindestens ebensosehr auf ungenügend tragfähige innerbetriebliche Produktionsstrukturen zurückzuführen und nicht etwa nur auf die immer wieder vorgeschützten «erschwerten» natürlichen Bedingungen[4]. Auch für agrarpolitische Massnahmen gilt mit Blick auf die Untersuchungsregion, dass die landwirtschaftlichen Standortbedingungen nur am Rande beeinflussbar sind. Ausgangs- und Ansatzpunkte für Verbesserungen werden vielmehr und in erster Linie soziologische Faktoren und die inneren Betriebsstrukturen sein müssen.

512.1 Bodenbenützung und Produktionsrichtungen

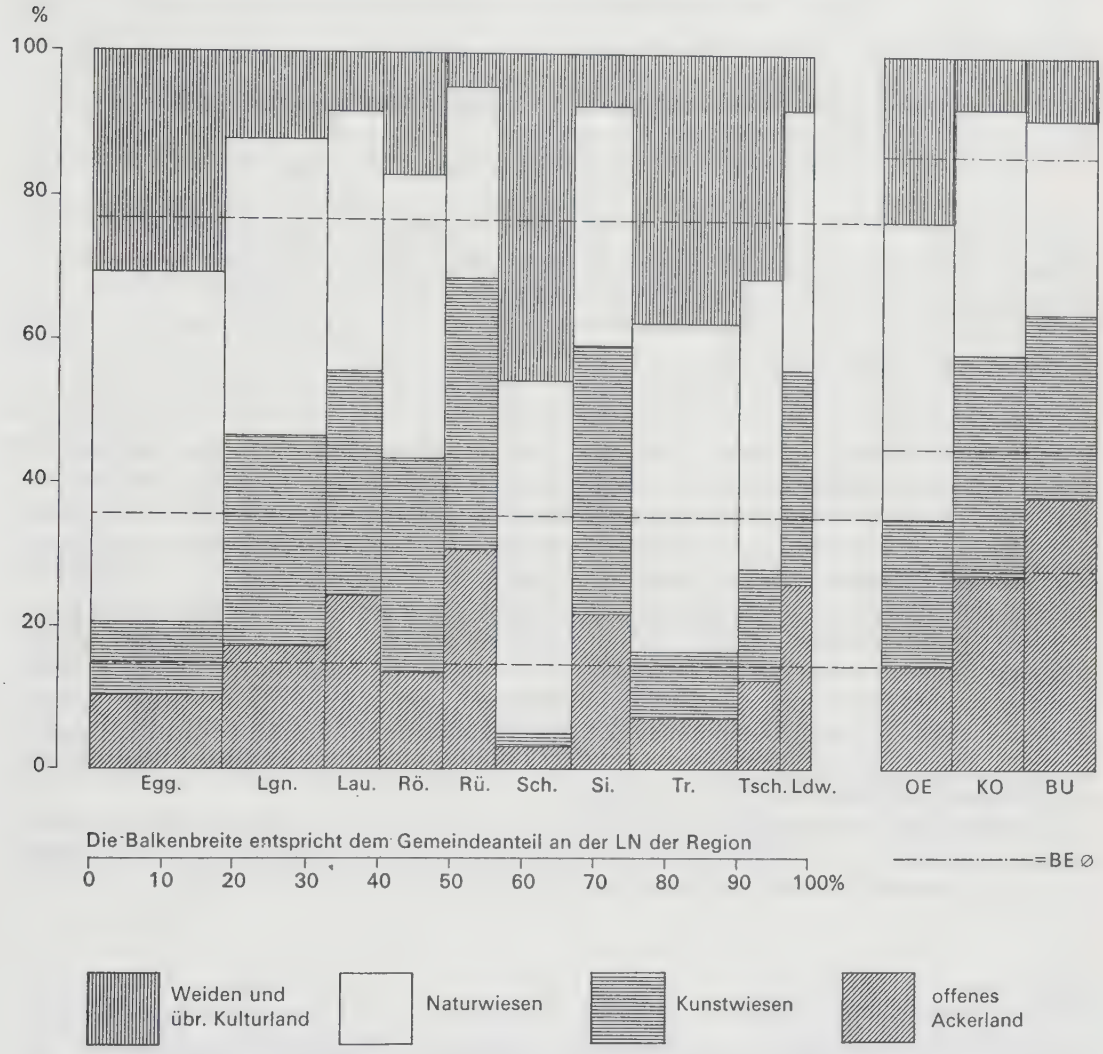
Angesichts der Standortnachteile würde man in der typischen Hügellandregion eigentlich ein auf die besten Böden konzentriertes, beschränktes Anbauspektrum und damit eine tendenziell einseitige Bodenbenützung erwarten. Bereits die synoptischen Darstellungen der Anbaustruktur in den bernischen Regionen für 1965 zeigen indessen, dass die in agrarischer Hinsicht verwand-

[1] Vgl. *Roth, A./Fischer, F.*, 75 Jahre Emmentalischer Käserverein 1887–1962, Burgdorf 1963, S. 15 f.
[2] Vgl. S. 80 ff.
[3] Eine umfassende sozio-ökonomische Untersuchung über die Landwirtschaft im Amt Signau, die diesem Anliegen genügen wird, ist in Arbeit. – Vgl. *Gerber, F.*, Wandel im ländlichen Leben, Eine agrarsoziologische-agrarökonomische Untersuchung in fünf Gemeinden des Oberemmentals, Diss. ETH Zürich (noch nicht veröffentlicht).
[4] Vgl. *(Flückiger, H.)*, a. a. O., I., S. 82 ff.

ten Regionen Schwarzwasser und Oberes Emmental den Mittellandgebieten näher stehen als dem eigentlichen (alpinen) Berggebiet[1]. Auch 1969 ist die Flächennutzung durch einen hoch gebliebenen Anteil des offenen Ackerlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche gekennzeichnet, wenn er auch von Gemeinde zu Gemeinde sehr stark variiert.

Graphik 10

Bodenbenützung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1969



Quelle: Anhangtabelle 12.

Rund 40% der landwirtschaftlichen Nutzfläche entfallen heute auf Naturwiesen, weitere 20% auf Kunstwiesen. Schon daraus ist der überwiegende Einfluss des Futterbaus und der Milchwirtschaft ersichtlich. Immerhin beträgt der Anteil des offenen Ackerlandes im Oberen Emmental immer noch 15%. Knapp 10% der landwirtschaftlichen Nutzfläche werden dabei mit Getreide bebaut. Weitere 4,5% dienen dem Kartoffelbau. Namentlich der Saatkartoffelanbau findet in den Hanglagen noch relativ günstige Bedingungen.
Zwischen 1955 und 1965 hat die landwirtschaftliche Nutzfläche im Oberen Emmental noch um nahezu 9% zugenommen. Seit 1965 hat sie sich wieder leicht vermindert. Das ist bereits ein Hinweis, dass nach einer Zehnjahresphase der möglichst grossen Anbauintensivierung ein Wandel eingetreten ist. Denn gleichzeitig hat die offene Ackerfläche seit 1965 um nahezu 10% abge-

[1] Vgl. *Planungsatlas* des Kantons Bern, 2. Lieferung, Wirtschaft I, Bern 1970, S. 16 ff.

nommen. Die Fläche der Naturwiesen und Weiden (ohne Sömmerungsweiden) wurde zwischen 1965 und 1969 dagegen um rund 8% grösser. Der Übergang zur schwergewichtigen Futterbau- und Weidewirtschaft scheint erst heute die traditionalistische, vielseitige Hofbewirtschaftung langsam abzulösen. Er zeigt aber auch die zunehmende Bedeutung der Produktionsrichtung Viehhaltung, die sich von Viehzucht über die hauptberuflich betriebene Kälbermästerei bis zur ausschliesslichen Konsummilchproduktion in Silobetrieben erstreckt. Ohne auf die sehr komplexen Zusammenhänge agrarökonomischer Natur einzutreten, die mit diesem Wandel in der Flächennutzung in Richtung Viehhaltung verbunden sind, sei hier nur das Ausmass der Veränderungen in der Rindviehhaltung skizziert.

Tabelle 21

Rindviehbestände im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1965–1969

	OE	KO	BU	BE
Bestand 1965	23 514	14 805	35 735	346 005
Bestand 1969	26 526	15 930	39 502	379 874
Veränderung in %	+ 12,8	+ 7,6	+ 10,5	+ 9,8

Quellen: BZ 65, Q. 404; LZ 69, Q. 451.

Der gerade im Oberen Emmental besonders kräftige Zuwachs des Rindviehbestandes auf 26 500 Stück läuft parallel zur Zunahme des Wies- und Weidelandes. Die Verlagerung des Produktionsschwergewichtes zeigt aber auch die zunehmende Bedeutung einer Arbeitsteilung zwischen Berg- und Tallandwirtschaft. Gerade zwischen den einzelnen Gemeinden zeigen sich im Oberen Emmental grosse Unterschiede in der Intensität der Grünflächennutzung durch die Viehhaltung. Die Kennzahlen für die Anzahl Rindvieheinheiten pro Hektare Futterbaufläche lassen indessen deutlich erkennen, dass mit zunehmender Höhenlage grössere Futterflächen zur Haltung einer Rindvieheinheit nötig sind: Im Oberen Emmental kommen durchschnittlich 1,9 Vieheinheiten auf eine Hektare Futterbaufläche, im etwas weniger hügeligen Raum Konolfingen aber schon 2,6 und in der Region Burgdorf gar 2,8 Stück Rindvieh[1]. Offensichtlich bieten die beiden letztgenannten Regionen auch in dieser Hinsicht nicht nur günstigere natürliche Vorbedingungen, sondern auch bessere Betriebsstrukturen.
Es ist nicht zu übersehen, dass auch 1969 noch immer 96% der oberemmentalischen Betriebe in grösserem oder kleinerem Umfang am Ackerbau festhalten; 88% der Betriebe haben Kartoffelfläche, und 82% bauen nach wie vor Getreide an.

Tabelle 22

Anbauorientierung der Landwirtschaftsbetriebe im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1969

	Von 100 Betrieben haben offenes Ackerland	Kartoffelfläche	Getreidefläche
OE	96	88	82
KO	95	88	79
BU	94	87	79
BE	84	70	62

Quelle: LZ 69, Q. 450.

[1] Berechnet aus Tabelle 21 und Anhangtabelle 12.

Selbstverständlich ist zu berücksichtigen, dass der Übergang zum Getreideanbau unter bestimmten Bedingungen sogar einer Extensivierung des Anbaues gleichkommen kann. Derart hohe Anteile weisen im Vergleich mit denen anderer Regionen aber doch in erster Linie darauf hin, dass im Oberen Emmental und in den Hügelgebieten der beiden angrenzenden Regionen offensichtlich nicht nur die für bestimmte Anbauarten besonders günstigen Flächen genutzt werden. Selbst wenn man den Einfluss von Anbauprämien auf den Anbauentscheid der Landwirte in Rechnung stellt und das Festhalten an der Selbstversorgung berücksichtigt, zeichnet sich eine unverhältnismässig starke Zersplitterung des Ackerbaus ab. Sie ist aber nur zum Teil durch irrationales, traditionalistisches Verhalten zu erklären. Wo infolge der erschwerten Anbaueignung des Bodens ein differenzierter Anbau standortbedingt ist und wo die Bodenmobilität gering und Betriebsarrondierungen nicht oder nur sehr beschränkt möglich sind, müssen die Betriebe so intensiv als möglich bewirtschaftet werden. Das bedingt eben ein vielfältiges Anbauspektrum. Ob diese Bewirtschaftungsweise im Zeichen des verschärften Arbeitskräftemangels und der Produktionskostensteigerung aufrechterhalten werden konnte oder nicht, müssen die Veränderungen der Anzahl Betriebe seit 1955 zeigen. Über die Wandlungen der Betriebsgrössen dagegen kann ein Vergleich der Betriebsgrössenstruktur Aufschluss geben.

512.2 Veränderung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe[1]

Anlässlich der Betriebszählung 1955 wurden im Oberen Emmental noch fast 2300 Landwirtschaftsbetriebe ermittelt. Zehn Jahre später wurden immer noch rund 2200 Heimwesen bewirtschaftet. Das erstaunt um so mehr, als die nachteiligen Standortbedingungen der Landwirtschaft gerade im Hügelgebiet Verbesserungen der Betriebsstrukturen erfordern. Das wiederum setzt unter den gegebenen Reliefverhältnissen Betriebsaufgaben in beträchtlichem Umfang voraus. Dieser Strukturwandel ist nun aber im Oberen Emmental erst mit einer auffallenden zeitlichen Verzögerung in Gang gekommen.

Tabelle 23

Rückgang der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1955–1969

Periode	Veränderung der Anzahl Betriebe (∅ pro Jahr) OE	KO	BU	BE
1955–1965	–10	– 8	–35	–675
1965–1969	–22	–21	–16	–367

Quelle: Anhangtabelle 13.

Tabelle 23 zeigt, dass die Zahl der jährlich eingegangenen Landwirtschaftsbetriebe sich nach 1965 gegenüber dem Jahrzehnt vorher mehr als verdoppelt hat. Ähnlich liegen die Verhältnisse in der Region Konolfingen. Selbst wenn man gewisse Änderungen im Erhebungsverfahren in Rechnung stellt, tritt eine auffällige gegenläufige Entwicklung in den beiden Zeitabschnitten zwischen diesen beiden Regionen einerseits und Burgdorf und dem Kanton als Ganzes andererseits zutage. Vor allem in Konolfingen hat der Schrumpfungsprozess nach 1965 ein äusserst schnelles Tempo angeschlagen. Innert vier Jahren sind mehr Betriebe aufgegeben worden als im Dezennium zuvor.
Verfolgt man die Entwicklung getrennt nach Betrieben hauptberuflicher und nicht hauptberuflicher Landwirte, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Allerdings ist zu beachten, dass im Zuge des Ausbaus der Landwirtschaftsstatistik auch die Erhebungsmethoden verfeinert und insbesondere die Massstäbe für die Erfassung der Betriebe als solche von hauptberuflichen Landwirten strenger angelegt wurden. Dennoch ist der Entwicklungspfad der oberemmentalischen Landwirtschaft auch in dieser Sicht auffällig (Tabelle 24). Bei den hauptberuflich geführten Betrieben liegt die Schrumpfungsrate des Oberen Emmentals ungefähr gleich hoch wie in den an-

[1] Vgl. Anhangtabelle 13.

grenzenden Regionen, aber deutlich unter dem kantonalen Richtwert. Die starke Zunahme der Betriebe nebenberuflicher Landwirte zeigt an, dass sich offenbar im Oberen Emmental die Abwanderung zwischen 1955 und 1965 nicht direkt vollzog, sondern zunächst nur zu vermehrter ausserlandwirtschaftlicher Nebenerwerbstätigkeit Anlass gegeben hat. Dieser Trend setzt sich seit 1965 abgeschwächt fort.

Tabelle 24

Veränderung der Anzahl Betriebe haupt- und nebenberuflicher Landwirte im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1955–1969

Veränderung Betriebe (in %)	Periode	OE	KO	BU	BE
Von hauptberuflichen Landwirten	1955–1965	– 13.3	– 13,6	– 13,1	– 23,4
	1965–1969	– 6,4	– 7,8	– 6,1	– 10,0
Von nebenberuflichen Landwirten	1955–1965	+ 58,5	+ 29,7	– 2,6	+ 0,0
	1965–1969	+ 4,4	–	+ 8,9	+ 7,7

Quellen: Anhangtabelle 13.

Insgesamt hat sich in der Untersuchungsregion die Zahl der Zu- oder Nebenerwerbsbetriebe seit 1955 um nahezu zwei Drittel erhöht. Das muss zwei Ursachen haben:

1. Die Preis-Kosten-Schere in der Landwirtschaft musste gerade die Hügellandbetriebe mit ihren Standortnachteilen besonders treffen. Da die Betriebe weitgehend arrondiert sind, Zwergbetriebe nur in sehr kleinem Ausmass übernommen werden konnten und der Mechanisierung Grenzen gesetzt sind, begann mancher Betriebsleiter «mit einem Bein» ausserhalb der Landwirtschaft Boden zu fassen. Da Betriebsaufgaben möglichst hinausgeschoben werden, waren die äusseren Aufstockungsmöglichkeiten auch von dieser Seite her begrenzt.

2. Anderseits sind die Möglichkeiten, innerhalb der Region oder in einem zumutbaren Nahpendlerbereich ganztägige ausserlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu finden, im Oberen Emmental nicht überaus gross gewesen. Es fehlte der Sog der industriellen Branchen, oder er konnte sich angesichts des ausgeprägten Beharrungsvermögens (Verbundenheit mit dem Hof, dem angestammten Lebensbereich) nicht in einer vollständigen Aufgabe der Höfe auswirken.

Ungeachtet dieses Trends machten die nunmehr 473 Nebenerwerbsbetriebe[1] im Oberen Emmental 1969 erst rund 22% des Totals aller Einheiten aus, ein Anteil, der deutlich niedriger ist als in den Vergleichsräumen Konolfingen und Burgdorf (28,1% bzw. 28,2%). In den einzelnen Gemeinden haben die Betriebe nicht-hauptberuflicher Landwirte im Jahrzehnt bis 1965 durchwegs stark zu-, in den letzten vier Jahren dagegen im Talgebiet um 15 Einheiten ab- und im Berggebiet um 38 zugenommen. Das bestätigt die Aussage, wonach sich die verschärfte Abwanderung erst in jüngster Zeit auch statistisch in Betriebsschliessungen niederschlägt. Die Haupterwerbsbetriebe nehmen seit 1965 im Jahresmittel bedeutend stärker ab als im Dezennium vorher. Nur gerade in Landiswil ist zwischen 1965 und 1969 kein hauptberuflich geführter Betrieb eingegangen.
Die Zunahme der Betriebe nicht-hauptberuflicher Landwirte ist zweifellos ein aufschlussreiches Kriterium zur Beurteilung des Strukturwandels in der oberemmentalischen Landwirtschaft. Es stellt sich nun die Frage, ob er sich direkt in den Einkommensverhältnissen und ihrer Verbesserung in den betroffenen Gemeinden niederschlägt. Tatsächlich hat sich gezeigt, dass etwa die Gemeinden Landiswil und Röthenbach, welche die grösste Zunahme der Nicht-Haupterwerbsbetriebe zwischen 1955 und 1969 aufweisen, von 1961 bis 1968 auch die relativ stärkste Steuersubstanzzunahme verzeichnen können. Bei rein landwirtschaftlich ausgerichteten Gemeinden hat der Übergang zum Nebenerwerb sehr rasch Auswirkungen auf die Steuersubstanz, auf den individuellen Wohlstand. So besehen, ist der Übergang zum Nebenerwerb als eine Wandlung im ländlichen Leben zu werten, die durchaus ihre positiven Seiten haben kann. Vor Verallgemeinerungen ist allerdings zu warnen; die Wohlstandssteigerung lässt sich ja nie nur auf

[1] Diese Bezeichnung ist als rein statistisches Abgrenzungskriterium zu verstehen. Vgl. LZ 69, O. 451, S. 14.

einzelne Ursachen zurückführen. Detailuntersuchungen für einzelne Täler der Region, in denen die Auswirkungen des Übergangs zu einem Nebenerwerb einkommensseitig ermittelt wurden, bestätigen indessen diese der Tendenz nach seit langem bekannte Tatsache vollauf[1].

512.3 Betriebsgrössenstruktur

Das Emmental gehört einerseits als Folge der standortbedingten Einzelhofbesiedelung mit weitgehend arrondierten Betrieben, anderseits dank den Auswirkungen des alten emmentalischen Erbrechtes[2] zu jenen Gebieten, die verhältnismässig sehr günstige Betriebsgrössenverhältnisse aufweisen. Diese Gegend, und im besonderen das Obere Emmental, hatte denn auch Güterzusammenlegungen nicht in nennenswertem Ausmass nötig. Diese für die Produktionsverhältnisse zweifellos günstigen Rahmenbedingungen treten noch verstärkt zutage, wenn man die Betriebsgrössenverhältnisse von 1969 getrennt nach haupt- und nebenberuflich geführten Betrieben untersucht.

Tabelle 25

Betriebsgrössenstruktur der Landwirtschaft im Oberen Emmental 1969

Betriebe . . .	Betriebe total	Betriebe (in %) mit einer Kulturfläche[1] von . . . ha 0–1	1,01–5	5,01–10	10,01–20	20,01–50	über 50
hauptberuflicher Landwirte	1 631	0,2	11,7	33,4	35,6	17,2	1,9
nebenberuflicher Landwirte	473	33,8	54,8	7,8	2,8	0,6	0,2
insgesamt	2 104	7,8	21,3	27,7	28,2	13,5	1,5

[1] Inkl. Wald

Quelle: LZ 69, unveröffentlichte Maschinentabellen.

Heute haben rund 55% der Haupterwerbsbetriebe eine Kulturfläche (mit Wald) von mehr als 10 ha. Inwieweit die verbliebenen 12% der hauptberuflichen Betriebe mit weniger als 5 ha Kulturfläche sich bodenunabhängige Zweige angegliedert haben oder effektiv zu den «Randexistenzen» gehören, lässt sich nicht sogleich feststellen. Da in diesen Grössenzahlen indessen die Waldfläche enthalten ist, können auch die Betriebe mit mehr als 10 ha nicht einfach zu den grössenmässig gesunden und nicht arrondierungsbedürftigen gezählt werden. Gerade im Emmental ist der Wald zu einem grossen Teil im Besitz der Bauern, und der Waldanteil erreicht oft die Grössenordnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche[3], ein Tatbestand, der der Abwanderung aus der Landwirtschaft in nicht zu unterschätzendem Mass entgegenwirkt. Von den 470 nicht mehr hauptberuflich bewirtschafteten Betrieben weisen rund 90% jeweils Flächen von höchstens 5 ha auf. Rund 55% oder fast 300 Einheiten fallen in die Grössenklasse zwischen 1 und 5 ha. In dieser Grössenklasse gibt es aber noch nahezu 200 Haupterwerbsbetriebe. Es ist anzunehmen, dass hier der erwähnte teils hohe Waldanteil oder gewisse flächenunabhängige Spezialzweige eine entsprechende Vollbeschäftigung gestatten. Eindeutiger dürften die Verhältnisse bezüglich der 34% Nebenerwerbsbetriebe mit weniger als 1 ha Kulturfläche liegen. Es handelt sich vorwiegend um Heimwesen, die aus Tradition oder zur Selbstversorgung, sicher aber nur noch auf Zeit weitergeführt werden.

Nachdem gezeigt wurde, dass der entscheidende Rückbildungsprozess seit 1965 in Gang gekommen zu sein scheint, sind auch die Veränderungen in der Betriebsgrössenstruktur nur auf den Zeitraum 1965–1969 beschränkt zu betrachten. Leider müssen wir uns dabei auf die Gesamtzahl der Betriebe stützen. Wir wissen aber, dass die Zwergbetriebe nahezu ausnahmslos nebenberuflich geführt werden. Tabelle 26 zeigt uns, dass die Betriebsaufgaben insgesamt im Oberen Emmental zwar weniger ausgeprägt erfolgt sind als in der Region Konolfingen, die Verschiebungen innerhalb der Grössenklassen aber am ausgeprägtesten hervortreten.

[1] Vgl. u. a. *Schmid, R.*, a. a. O., passim.
[2] Vgl. *Ramseyer, R.*, Das altbernische Küherwesen, Diss. Bern 1961, S. 27.
[3] Auskunft F. Gerber (Langnau).

Tabelle 26

Veränderung der Anzahl Betriebe je Hektar–Grössenklasse (in %) im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1965–1969

Regionen	Abnahme Betriebe (in %)	Veränderung Anzahl Betriebe (in%) mit einer Kulturfläche von . . . ha					
		0–1	1,01–5	5,01–10	10,01–20	20,01–50	über 50
OE	–4,0	–11,4	–15,3	–7,5	+12,9	– 1,0	–11,4
KO	–5,7	– 9,9	–12,1	–4,1	+ 1,0	– 9,8	.
BU	–2,3	+12,4	–13,8	–8,1	– 0,9	+10,0	–14,3

Quelle: Anhangtabelle 14.

Insbesondere nehmen im Vergleich zu den beiden anderen Regionen die Betriebe unter 5 ha weitaus am schnellsten ab, und anderseits deutet die Zunahme bei jenen zwischen 10 und 20 ha auf den schon erwähnten Arrondierungsprozess hin, der – im Gegensatz zu den andern Regionen – im Oberen Emmental rund 70 Betriebe mehr in diese Grössenklasse gebracht hat. Vergleiche mit der grössenklassenweisen Veränderung zwischen 1955 und 1965 zeigen überdies, dass die Betriebsaufgaben in den unteren und die Vergrösserungen in den mittleren Grössenklassen im Oberen Emmental mit zeitlicher Verzögerung – rund 10 Jahre – in Gang gekommen sind. Das ist insbesondere im Vergleich mit der Region Burgdorf festzuhalten. Dabei muss als – für die Zukunft bedeutsames – Charakteristikum gelten, dass dem besonders kräftigen Rückgang der Zwergbetriebe immer eine starke Zunahme der Nebenerwerbsbetriebe gegenübersteht, die nicht nur statistisch bedingt ist. Ein deutliches Zeichen, dass auch die (flächenmässig) mittleren Betriebe als alleinige Erwerbsquelle für einen Familienbetrieb unter den gegebenen Bewirtschaftungsverhältnissen und Standortgegebenheiten immer weniger ausreichen. In dieser Sicht erscheint das Festhalten am Leitbild des Vollerwerbs-Familienbetriebes zumindest einer Überprüfung wert.

Diese Betrachtungsweise lässt wiederum ausser acht, dass im Berggebiet die Flächengrösse nur in Beziehung zum Viehbestand ein aussagefähiger Massstab ist. Eine derart differenzierte Analyse ist an dieser Stelle nicht möglich. Wir begnügen uns mit einer einer knappen Darstellung der durchschnittlichen Rindviehbestände, da die vorhandenen Zahlen keine regionsweise Bildung von Betriebsgrössenklassen nach dem Rindviehbestand und insbesondere keinen Zeitraumvergleich erlauben. Erhebungen auf Stichprobenbasis haben indessen ergeben[1], dass rund die Hälfte aller Landwirtschaftsbetriebe in der Region Kuhbestände von höchstens 8 Stück haben. Gerade die Betriebe mit 4–8 Kühen bekunden am meisten Schwierigkeiten, sich als Vollexistenzen zu halten. Sie sind als Vollerwerbsbetriebe zu klein und als Nebenerwerbsbetriebe zu gross. Im Bestreben, bei einem Viehbestand in dieser Grössenordnung eine Vollexistenz zu erhalten, wird meist eine möglichst intensive (und vielseitige) Flächenbewirtschaftung angestrebt, was arbeitsökonomisch eine ausserordentliche Belastung für die meist als Einmann- und reine Familienbetriebe geführten Heimwesen bringt. Es ist auffallend, dass gerade das Obere Emmental und Konolfingen als eigentliche Berggebiet-Region im Vergleich zu Flachlandregionen wie Burgdorf und zum Kanton als Ganzes durchschnittlich kleinere Rindvieh- und Kuhbestände pro Besitzer verzeichnen (Tabelle 27, S. 73).

Im Oberen Emmental kommen auf einen Besitzer (hauptberuflich geführter Betriebe) im Mitte 8,1 Kühe und 15,3 Stück Rindvieh. In der Region Burgdorf sind es aber 9,9 Kühe und 19 Stück Rindvieh, Werte, die dem bernischen Durchschnitt näher stehen als die Kennzahlen der Untersuchungsregion. Diese für das Obere Emmental vergleichsweise zweifellos ungünstigen Relationen sind auch insofern nachteilig, als die produktionsabhängigen Subventionen für den einzelnen Betrieb grössere Bedeutung haben als strukturverbessernde Beihilfen[2]. Es wäre daher besonders wichtig, dass die Betriebe hinsichtlich ihrer viehwirtschaftlichen Produktionsstruktur möglichst «subventionsoptimal» sind. Deshalb ist es sicher ein Mangel, dass die Viehbestände pro Besitzer, gerade auf das Berggebiet bezogen, in unserer Untersuchungsregion deutlich klei-

[1] Auskunft F. Gerber (Langnau).
[2] Vgl. *(Flückiger, H.)*, a. a. O., I., S. 90.

Tabelle 27

Viehbestände pro Besitzer im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1969

	OE	KO	BU	BE
Kuhbestand pro Besitzer[1]	8,1	8,8	9,9	8,7
Rindviehbestand pro Besitzer[1]	15,3	14,5	19,0	17,8
davon: Berggebiet	14,9	13,3	15,3	16,5
Talgebiet	16,9	16,3	20,7	19,0

[1] Nur hauptberufliche Landwirte

Quelle: LZ 69, unveröffentlichte Maschinentabellen.

ner sind als in den Vergleichsgebieten, denn «die Kombination von absolut kleineren Beständen einerseits und von relativ grösserer Bedeutung dieser Bestände für den einzelnen Betrieb anderseits lässt erkennen, dass sich daraus eine entsprechend ungünstigere Ertragslage ergeben muss»[1].

512.4 Die Mechanisierungsverhältnisse

Die vielfältige Bodenbenützung, namentlich die hoch gebliebene Anzahl der Betriebe mit Ackerbau, sodann die Veränderungen in der Betriebsgrössenstruktur, die sich vor allem durch eine massive Zunahme der Betriebe mit 10 bis 20 ha Kulturland auszeichnen, liessen vermuten, dass auch im Oberen Emmental die Mechanisierung in starkem Ausmass erfolgt sein muss. Sie ist im Hügelgebiet bekanntlich mit erheblich grösseren Schwierigkeiten technischer Natur verbunden als im Flachland, begrenzen doch Bodenrelief, Hangneigungen und die aufgezeigte vielfältigere, von Parzelle zur Parzelle unterschiedlich mechanisierbare Anbaustruktur den Maschineneinsatz stärker. Diese eingeschränkten Einsatzmöglichkeiten würden ganz besonders nach gemeinschaftlicher Maschinenhaltung rufen, die anderseits durch die Streubesiedelung, vor allem aber durch eine traditionsbewusste Betriebsführung, nur beschränkt möglich ist bzw. als möglich erachtet wird. Nach den Umfrageergebnissen von Gerber[2] glauben drei Viertel der befragten Landwirte in fünf oberemmentalischen Gemeinden, dass die Organisationsform einer Maschinengemeinde ihnen für die Bewirtschaftung ihrer Betriebe keine Vorteile bringen könnte. Rund drei Fünftel aller Befragten sehen für den überbetrieblichen Maschineneinsatz entscheidende Hindernisse in den natürlichen Gegebenheiten (Gelände, Abgelegenheit des Betriebes), ein Viertel sieht immerhin keine Probleme, die der gemeinschaftlichen Maschinenhaltung entgegenstehen sollten. Rund ein Fünftel der Befragten stellt «menschliche Probleme» zur Begründung ihrer negativen Einstellung in den Vordergrund. Dennoch ist es erstaunlich, dass noch 1965 im Oberen Emmental erst sieben der rund 2200 Landwirte, nämlich sechs aus Eggiwil und einer aus Langnau, Mitglieder einer Maschinengenossenschaft waren. In der Region Konolfingen waren es sogar nur drei, in der Region Burgdorf dagegen mehr als 100 und davon nicht weniger als 20 aus dem Raum Sumiswald, dessen Voraussetzungen jenen im Oberen Emmental noch am ähnlichsten sind[3]. Wo die gemeinschaftliche Maschinenhaltung entweder tatsächlich in entscheidendem Mass erschwert und deshalb nicht verbreitet ist oder wo mentale Widerstände sie unmöglich machen, muss man eine Tendenz zur Übermechanisierung erwarten. Vergleiche der Mechanisierungsverhältnisse wird man indessen immer nur unter vergleichbaren Anbaustrukturen anstellen dürfen. Grundsätzlich sind also jeweils für Gebiete mit ähnlichem Anbauspektrum, ähnlichen Betriebsgrössenverhältnissen und vergleichbaren natürlichen Voraussetzungen allenfalls abweichende Mechanisierungsgrade hinsichtlich ihrer Ursachen und Auswirkungen für die Betriebsführung (Kosten-Ertrags-Verhältnisse) und hinsichtlich der künftigen Überlebensaussichten der Gesamtheit der Betriebe einer Region oder Gemeinde im Verhältnis mit anderen zu beurteilen.

[1] *(Flückiger, H.),* a.a.O., I., S. 83.

[2] Provisorische Auswertung einiger Antworten zur Umfrage im Rahmen der Dissertation: Wandel im ländlichen Leben, a.a.O. (im folgenden zitiert als: Auswertung). Für die freundliche Überlassung verschiedener Ergebnisse sei dem Autor an dieser Stelle gedankt.

[3] Berechnet nach: BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabelle 5.67.

Ob die Landwirte mit dem feststellbaren Mass der Mechanisierung die Arbeitskräfteverknappung nicht nur auffangen, sondern darüber hinaus auch echte Kosteneinsparungen erzielen können, oder ob die betriebsstrukturellen Verhältnisse keine Kostensenkung erlauben, die Mechanisierung also als übersetzt zu beurteilen wäre, ist allerdings eine Frage, der wir hier nicht nachgehen können. Mangels verlässlicher statistischer Unterlagen über die landwirtschaftlichen Kosten und Erträge stecken entsprechende Untersuchungen noch in den Kinderschuhen[1]. Hier sei nur ein grober Vergleich von Stand und Entwicklung des Maschineneinsatzes in den drei Vergleichsregionen und in ausgewählten Gemeinden des Oberen Emmentals unternommen, und zwar mit der blossen Absicht, das ungefähre Gewicht der fortschreitenden Mechanisierung für die Kostenseite der landwirtschaftlichen Betriebsbuchhaltung in etwa anzudeuten.
Behelfsweise kann man den neuesten Stand der Mechanisierung anhand der Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 1969 aufzeigen. Die einschlägigen Daten scheinen zu bestätigen, dass im Oberen Emmental und in Konolfingen der Mechanisierungsprozess seit 1965 im Jahresmittel – verglichen mit den jährlichen Zuwachsraten ausgewählter Zugfahrzeugtypen im Jahrzehnt vorher – nun deutlich langsamer voranschreitet. Das steht aber immer noch in einem gewissen Gegensatz zur fast unvermindert stark gebliebenen Abwanderung ständiger männlicher Arbeitskräfte. Indessen ist auch im innern Emmental der Rückgriff auf die gelegentlichen Arbeitskräfte schon im Jahrzehnt zwischen 1955 und 1965 grösstenteils versiegt, und man versuchte dem Arbeitskräftemangel bald einmal mit vermehrtem Maschinen- und Geräteeinsatz zu begegnen. Selbstverständlich muss man die Zunahme der Maschinen der Anzahl Betriebe gegenüberstellen. Der Maschineneinsatz vollzieht sich in der Regel im einzelnen Betrieb. Grosse Unterschiede in der Anzahl Maschinen und Geräte pro Betrieb lassen sich zwischen den Regionen und Gemeinden nicht feststellen; die Bestände pro Betrieb haben sich zudem in den verschiedenen Anbaugebieten im Zeitablauf in erstaunlich ähnlichem Rahmen entwickelt[2]. Nur gerade bei den Melkanlagen überrascht es, dass im Oberen Emmental, wo die Viehbestände seit 1965 am stärksten zugenommen haben, die Quote der Melkanlagen auf 100 Betriebe weiterhin bei 20 stagniert, während sie sich in Konolfingen und im ganzen Kantonsgebiet immerhin leicht erhöht hat. Der Grund dürfte zum Teil im relativ starken Gewicht der Zuchtbetriebe liegen; ferner in der erwähnten relativ starken Verbreitung kritischer Betriebsgrössen mit Kuhbeständen, die den Einsatz wartungs- und pflegeintensiver Gerätschaften oft noch nicht rechtfertigen.

Tabelle 28

Mechanisierungsverhältnisse und ausgewählte Betriebsstrukturziffern für vier Gemeinden des Oberen Emmentals 1969

	Tsch.	Egg.	Tr.	Rö.
Jahresselbstkosten der Maschinen (pro Betrieb, in Fr.)	5 214	6 347	6 626	6 976
4-Rad-Traktoren auf 100 Betriebe	26	38	39	50
Durchschnittliche Betriebsgrösse (ha)	8,2	9,3	11,2	7,5
Rindviehbestand pro Besitzer	12,4	14,4	13,5	14,2
Anteile an der LN (in %)				
– Ackerfläche	28	22	17	43
– Naturwiesen	42	49	46	40
– Weiden	30	28	36	14
Anteil Betriebe unter 5 ha Kulturfläche (in %)	30	23	17	28
Anteil Nebenerwerbsbetriebe (in %)	24	17	23	22

Quellen: Anhangtabellen 12 und 13; LZ 69, Q. 451; LZ 69, unveröffentlichte Maschinentabellen; unveröffentlichte Angaben der Kantonalen Steuerverwaltung, Inspektorat; Berechnungen des Kantonalen Planungsamtes.

[1] Vgl. den Versuch in: *Planungsatlas* des Kantons Bern, 2. Lieferung, a. a. O., Kommentar zur Karte 10.
[2] Eigene Berechnungen nach: BZ 55, Q. 319; BZ 65, Q. 404; LZ 69, Q. 451.

Für das Obere Emmental recht unergiebig musste der Versuch ausfallen, den Mechanisierungsgrad anhand der Jahresselbstkosten je Produktionseinheit zu beurteilen[1]. Das Anbauspektrum ist gerade im Oberen Emmental von Gemeinde zu Gemeinde allzu verschieden, als dass man gefahrlos für die Region als Ganzes ein Urteil über die Kostenbelastung durch den Mechanisierungsgrad abgeben könnte. Wenn man auf die erwähnten Berechnungen abstellt, so ergeben sich für die Region keineswegs extreme Mechanisierungs- und Kostenverhältnisse. Der Mechanisierungsgrad (Maschinenpunkte je ha bzw. je GVE) und die Jahresselbstkosten pro Betrieb liegen jedenfalls unter dem Kantonsmittel[2]. Sicher gibt es aber auch im Oberen Emmental zahlreiche Fälle, in denen versucht wurde, die Ungunst der inneren Betriebsstruktur und die Standortnachteile vor allem durch eine verstärkte Mechanisierung aufzufangen. Man kann einen Hinweis auf eine mögliche kommunale Häufung solcher Fälle aus dem Vergleich von Mechanisierungskosten und Betriebsstrukturwerten zwischen vier Gemeinden erhalten.
Aus Tabelle 28 geht hervor, dass von den vier Gemeinden Trubschachen, Eggiwil, Trub und Röthenbach bei vergleichbarer Flächennutzung, ähnlich grossen Viehbeständen und nicht wesentlich voneinander abweichender Betriebsgrösse und Bewirtschaftungsintensität die erste und die letzte ausserordentlich stark abweichende Motorisierungs- und Jahresselbstkostenwerte haben. Röthenbach hat dabei eine um 0,7 ha kleinere Durchschnittsbetriebsgrösse als Trubschachen, aber nahezu doppelt so viele Vierrad-Zug- und -Nutzfahrzeuge. Dabei fallen die Jahresselbstkosten pro Betrieb um mehr als 1700 Franken höher aus als in Trubschachen. Hier dürfte selbst unter Würdigung aller sonst noch mitspielenden Faktoren, welche unterschiedliche Mechanisierungskosten pro Betrieb am Rande mit verursachen, eine forcierte Mechanisierung, die jedenfalls den strukturellen Verhältnissen nicht angemessen ist, kaum von der Hand zu weisen sein.
Nach den erwähnten Umfrageergebnissen geben im übrigen rund ein Drittel der Befragten an, dem Rückgang der Arbeitskräfte durch vermehrte Mechanisierung begegnet zu sein. Nur etwa ein Zwölftel hat zugleich auch Änderungen in der Betriebsführung angeordnet. Das dürfte u. E. auch die nach Angaben bäuerlicher Kreise hohe durchschnittliche hypothekarische Hektarbelastung der Emmentaler Betriebe erklären. Es deckt sich auch mit der Tatsache, dass zahlreiche Betriebsleiter ohne eingehende betriebswirtschaftliche Überlegungen rein im Bestreben, einen Sohn als künftigen Bewirtschafter im Betrieb zu halten, eine «Flucht in die Mechanisierung» eingeschlagen haben. Das führt allzuoft dazu, dass echte (wenn auch räumlich sicherlich beschränkte) Rationalisierungsreserven in der gemeinsamen Maschinenhaltung, aber auch in geänderter Betriebsführung gar nicht erkannt werden. «Viele Landwirte machen heute den Fehler, die bisherige Bewirtschaftungsform zu mechanisieren. Dadurch steigen aber die Kosten. Der Arbeitsaufwand dagegen wird nicht derart stark reduziert, dass Zeit frei würde, einem Nebenerwerb nachzugehen. Es geht bloss ‚ringer', dafür teurer.»[3] Ziel der Mechanisierung gerade in den mittleren Betriebsgrössen des produktionsmengenmässig ohnehin ungünstig gelagerten Hügellandes sollte es ja sein, die Arbeitskosten zu senken, ohne die Produktion zwecks «Kosteneinholung» steigern zu müssen. Es lässt sich nur durch den überbetrieblichen Maschineneinsatz erreichen, wenn die Gerätschaften optimal ausgenutzt werden sollen.

512.5 Ausbildung und Betriebsberatung

Der Emmentaler gilt als recht konservativ und Neuerungen betriebswirtschaftlicher Art gegenüber als eher abwartend. Das hängt sicher zum Teil mit der Autarkie zusammen, die den überwiegenden Teil der Höfe kennzeichnet. Mit ihrer relativen Abgeschlossenheit paart sich noch oft Widerstand und Skepsis gegenüber einer gehobenen Schulbildung, im wesentlichen dem Sekundarschulbesuch gegenüber. Um so wichtiger ist die Rolle der *landwirtschaftlichen Berufsbildung*. Ist in vielen Fällen durch den Verzicht auf den Sekundarschulbesuch und den Willen der Elterngeneration eine landwirtschaftliche Tätigkeit nach Schulaustritt vorgezeichnet, so kommt der anschliessenden fachlich-beruflichen Ausbildung besondere Bedeutung zu. Laut Stichprobe würden nämlich noch rund zwei Drittel der befragten Landwirte Wert darauf legen, dass mindestens eines ihrer Kinder den väterlichen Beruf erlernt. Anderseits haben aus einem Sample von etwas mehr als 100 im Hauptberuf landwirtschaftlich Tätigen aus fünf Gemeinden im Oberen Emmental nur gerade zwei die Sekundarschule besucht. Nicht einmal ein Zehntel der Be-

[1] Zur Methode vgl. *Planungsatlas* des Kantons Bern, 2. Lieferung, a. a. O., Kommentar zu Karte 10.
[2] Das sagt selbstverständlich nichts aus über das Kostenoptimum und über den optimalen Mechanisierungsgrad.
[3] *Gerber, F.*, Nur Zusammenarbeit mit Nachbarhöfen wird die Hügellandbauern retten können, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 86 vom 15.4.1971.

fragten hat eine Berufs- oder Meisterprüfung absolviert[1]. Dieses Beispiel ist trotz des heute bestehenden «Nachfrageüberhanges» nach bäuerlicher Fachschulausbildung sicher noch in hohem Masse repräsentativ für die Ausbildungssituation und das «Berufsbildungsklima» in der oberemmentalischen Landwirtschaft. Mit Blick in die Zukunft mag das Bild zahlenmässig vielleicht etwas düster sein; die Verselbständigung der Landwirtschaftlichen Schule Langnau ist sicher gerade das Ergebnis eines verstärkten Ausbildungsbedarfes. Es zeigt aber, dass dem allgemeinen Bildungswesen auf der Schulpflichtigenstufe, der Berufsberatung, der landwirtschaftlichen Berufsbildung und der Betriebsberatung eine eminente Bedeutung zukommt. Der koordinierte Einsatz der vier Instrumente ist vermehrt nötig, wenn die landwirtschaftliche Strukturverbesserung durch straffere Ausbildung und vermehrte überbetriebliche Zusammenarbeit rascher vorangehen soll.

Die beschriebenen Verhältnisse zeigen aber auch, dass dem Ausbau der landwirtschaftlichen Schule Langnau angesichts des verbreiteten Willens der heutigen Betriebsleitergeneration, den Hof einmal durch Nachkommen weiterführen zu lassen, zentrale Bedeutung zukommt. Die räumliche und lehrkräftemässige Dotierung im Endausbau wird die Schule zum eigentlichen Bildungszentrum in einem landwirtschaftlichen Kerngebiet des Kantons machen. Sie muss darüber hinaus zum Wegbereiter einer anpassungsfähigeren und zu vermehrter Zusammenarbeit bereiten Landwirtschaft werden, und zwar über vermehrte Beeinflussung der «Machtträger» auf den einzelnen Höfen. Das ist nur durch ein Zusammenspiel der verschiedenen Ausbildungs- und Beratungsstufen möglich. Sie müssen vor allem hinsichtlich des Ziels – Schaffung einer dynamischen, weltoffenen Grundeinstellung – alle in der gleichen Richtung wirken. Daher rechtfertigt sich auch die Regionalisierung der landwirtschaftlichen Berufsschule als unterster Stufe der Fachausbildung. Sie ermöglicht einen fachlich verbesserten Unterricht. Zudem schafft das neue Gesetz über die landwirtschaftliche Berufsschule die Grundlage dafür, dass auch in der Landwirtschaft Berufstätige, die keine Lehre absolvieren, in die unterste Stufe der landwirtschaftlichen Berufsbildung einzubeziehen sind. Die Möglichkeit, ein fakultatives drittes Schuljahr entsprechend den regionalen Bedürfnissen vorzusehen, wird sicher auch den Verhältnissen im Oberen Emmental Rechnung tragen[2].

Während die landwirtschaftliche Fachausbildung eher langfristig Auswirkungen auf die inneren Betriebsstrukturen hat, ist die *produktionstechnische, betriebswirtschaftliche und sozio-ökonomische Beratung* ein relativ kurzfristig wirksames Instrument der Agrarpolitik. Sie ist gerade dort als «Feuerwehr» besonders wichtig, wo die mentale Anpassungsfähigkeit wenig ausgeprägt ist und die schulischen Ausbildungsanstrengungen sehr oft nur im Generationenwechsel Früchte tragen können. So besehen, ist es sicher zweckmässig, dass die landwirtschaftlichen Schulen Zentrum der Betriebsberatung sind. Grundsätzlich besteht damit die Gewähr, dass fachliche Weiterbildung und Beratung nach einheitlicher Doktrin erfolgen. Namentlich bietet die Erfassung junger künftiger Betriebsleiter in der Schule, d. h. mit rund 20 Jahren, die Möglichkeit, sie für eine spätere Zusammenarbeit in Beratungsgruppen und mit den Einzelberatern zu «sensibilisieren».

Wie steht es nun hinsichtlich des Beratungsangebotes und der Einstellung der Landwirte zur Beratung im allgemeinen, und wie wird der Nutzeffekt der gegenwärtigen Beratungsorganisation von den Landwirten beurteilt?

1. Organisatorisch ist die Landwirtschaftliche Schule Langnau Träger der verschiedenen Beratungsrichtungen für das ganze Gebiet der Region und einige angrenzende Gebiete[3]. Der Lehrstab umfasst gegenwärtig zwei nebenamtliche Berater, die zugleich als Lehrer tätig sind, einen hauptamtlichen Berater für die allgemeine Beratung, einen Berater für den milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst sowie fünf nebenamtliche Beratungskräfte, denen der viehwirtschaftliche Beratungsdienst obliegt[4]. Ähnlich den gesamtschweizerischen und bernischen Verhältnissen muss diese Dotierung mit Beratern grossenteils als ungenügend bezeichnet werden. Ein Beispiel anhand des viehwirtschaftlichen Beratungsdienstes, der gestützt auf die TVO[5] er-

[1] *Gerber, F.*, Auswertung.

[2] Vgl. *Botschaft* des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend Gesetz über die landwirtschaftliche Berufsschule (März 1971).

[3] *Beschluss der Landwirtschaftsdirektion des Kantons Bern* betreffend Ausführungsbestimmungen vom 1. Mai 1929 zum Reglement vom 30. April 1929 über das landwirtschaftliche und milchwirtschaftliche Versuchs- und Beratungswesen im Kanton Bern (Abänderung, vom 30. Januar 1969).

[4] Vgl. *Kantonale Landwirtschaftliche Schule Langnau,* Die Kantonale Landwirtschaftliche Schule Langnau vor einer wichtigen Ausbauphase, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 227 vom 29. 9. 1970.

[5] *Verordnung* über Rindvieh- und Kleinviehzucht (vom 29. August 1958, mit Abänderungen).

folgt, mag das belegen: Für die viehwirtschaftliche Einzelberatung, die angesichts des allgemein geringen Interesses der Tierhalter an den zum Bezug der Tierhalterbeiträge obligatorischen Gruppenveranstaltungen[1] immer wichtiger wird, steht kein hauptamtlicher Berater zur Verfügung. Ein solcher könnte nach den Richtlinien der Schweizerischen Vereinigung für Betriebsberatung in der Landwirtschaft monatlich während ein bis zwei Tagen voll für Einzelberatungen eingesetzt werden. Nimmt man entsprechend diesen Richtlinien an, dass pro Betrieb nicht mehr als 3 Std. aufgewendet werden, so könnten bei einmal jährlicher Beratung maximal etwa 70 Betriebe individuell betreut werden. Im Berggebiet sind insgesamt etwa 44% der Betriebe dem viehwirtschaftlichen Beratungsdienst, d.h. entsprechenden Beratungsgruppen, angeschlossen[2]. Im Beratungskreis Langnau waren es 1970 nur 806 der 1741 im Berggebiet liegenden Rindviehhalterbetriebe[3], also ebenfalls nur 46%. Daraus ergibt sich eine theoretische Nachfrage nach Einzelberatung von rund 800 Betrieben, und wenn man davon wiederum drei Viertel der Landwirte als blosse Mitläufer ohne tatsächliches Interesse an individueller Beratung in Abzug bringt, eine potentielle Nachfrage von immerhin etwa 200 Landwirten. Es liegt auf der Hand, dass ein hauptamtlicher Berater allein selbst dann eine niemals genügende Dotierung dieses einzelnen Beratungszweiges darstellen würde, wenn vermehrt auch nebenamtliche Berater für die wesentlich anspruchsvollere Einzelberatung eingesetzt werden könnten. Von der organisatorischen Seite her und bezüglich des Angebots an «Beratungskapazität» ist ganz allgemein festzustellen, dass das Obere Emmental keinen Sonderfall darstellt; die Probleme der Betriebsberatung bestehen in der ganzen Schweiz und im Berggebiet überdies mit nur unwesentlichen regionalen Unterschieden[4]. Der Nachholbedarf ist trotz beträchtlicher Aufwendungen des Bundes gross, und es scheint, dass insbesondere der Kanton beim Einsatz von hauptamtlichen Beratern bisher nicht genügend vorgekehrt hat.

2. Nach den Umfrageergebnissen von Gerber sind in den untersuchten Gemeinden sogar zwei Drittel der Landwirte keiner Beratungsgruppe angeschlossen. Soweit es sich um Tierhalter handelt, verzichten sie somit von vornherein auf die Tierhalterbeiträge, die in Zone I immerhin durchschnittlich rund 30 Franken je GVE ausmachen[5]. Das ist ein zusätzlicher Hinweis darauf, dass auf der «Nachfrageseite» Widerstände gegenüber der Beratung bestehen müssen.

3. Nach Urteil über die Betriebsberatung gefragt, enthielten sich nicht weniger als ein Viertel der Landwirte einer Antwort. Unter den Stellungnehmenden befürchten vorwiegend die älteren Landwirte (über 50jährig) eine unerwünschte Einflussnahme auf die Betriebsführung oder sehen gar eine Tendenz zur Verstaatlichung darin. Vorwiegend jüngere Landwirte geben an, nur der Beiträge wegen mitzumachen. Ein beträchtlicher Anteil findet sodann die Beratung in ihrer heutigen Ausgestaltung in Ordnung. Vorteile, insbesondere Kontaktmöglichkeiten und Gelegenheiten zur Weiterbildung, sehen dagegen nur vereinzelte Landwirte.
Diese Ergebnisse decken sich u. E. nahezu vollständig mit den amtlichen Beurteilungen der Betriebsberatung[6]; insbesondere dürften sie die dort aufgestellten Mängellisten untermauern und bestätigen, dass die Probleme der Betriebsberatung keine regionsspezifische Ausprägung haben.

512.6 Zur Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung in der Region an den sozialen Wandel

Der verzögert in Gang kommende Wandel in den Produktionsrichtungen, die rapide Mechanisierung und die sich nun verstärkt abzeichnende Vergrösserung der Betriebseinheiten lassen vermuten, dass im Oberen Emmental nun vermehrt «im Widerstreit zwischen statisch-konservierenden und dynamisch-wandlungswilligen Verhaltensweisen ein Kompromiss zustande kommt, der in der Ergreifung materieller Vorteile der neuen Zeit (Anwendung moderner Erwerbsmethoden, Anschaffung zeitgemässer Produktions- und Konsumgüter) bei unbeirrbarem Beharren auf überlieferten Leitbildern und Wertvorstellungen besteht. Dass sich solche Versuche, zwei Zeiten und Welten miteinander zu vereinen, als wenig zukunftsträchtig erweisen, liegt

[1] *Weisungen* des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes über die Beiträge zur Verbesserung der Tierhaltung und Tierhygiene im Berggebiet (Betriebsbeiträge) vom 5. Januar 1965 (hektographiert), S. 1.
[2] Vgl. *Röthlisberger, P.*, Der heutige Stand und die zukünftige Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebsberatung im Kanton Bern, Bern 1968 (hektographiert), S. 2.
[3] LZ 69, Q. 451.
[4] Vgl. *Röthlisberger, P.*, a.a.O., S. 3 ff.; *Vontobel, J.*, Stand und Weiterentwicklung der Beratung, Küsnacht 1969 (hektographiert).
[5] *Weisungen*, a.a.O., S. 1 und Anhang.
[6] Vgl. *Röthlisberger, P.*, a.a.O.; *Vontobel, J.*, a.a.O.

auf der Hand»[1]. Entsprechend den vielen Gesichtern des engeren Emmentals, der Vielfalt in der einseitigen landwirtschaftlichen Struktur, wird man aber auch in diesem Fall nicht verallgemeinern dürfen. Die Konflikte, die im Zuge der immer rascher notwendig werdenden Anpassung an veränderte Umweltbedingungen für die Landwirte entstehen, und die Auswirkungen für die einzuschlagenden Lösungswege können nur durch empirische Feldforschungen in ihrer Tragweite erfasst werden. Die schon erwähnte sozio-ökonomische Studie von Gerber wird dank der elektronischen Auswertung einer Vielzahl auf Interviewbasis erarbeiteter Angaben über innere und äussere Bedingungen, unter denen eine Anpassung an die veränderten Produktionsbedingungen erfolgt, u. E. bedeutsame und fundierte Entscheidungsgrundlagen bereitstellen, die bisher fehlten. Sie werden namentlich die Typisierung der relativen Anteile von Landwirten ermöglichen, deren Denkart und Verhaltensweise in Verbindung mit spezifischen Betriebsstrukturen für die Zukunft verstärkte Spannungen, betriebliche und menschliche Probleme oder aber verbesserte Vorbedingungen für eine wirksame Strukturverbesserung an sich existenzfähiger Betriebe in erschwerten Lagen erwarten lassen. Erst auf dieser Basis dürfte es möglich sein festzustellen, wo im einzelnen eine Politik zur Stärkung der einheimischen Landwirtschaft in den wesentlichen, den entscheidenden Punkten anzusetzen hat und wo neben der Preis- und Strukturpolitik des Bundes insbesondere eigene Initiativen von Bund, Kanton, Gemeinden und Verbänden unter Berücksichtigung der besonderen mentalen Situation wirkungsvoll ansetzen können. Erst darauf werden sich etwa ein Leitbild des Hügellandbetriebes oder die Kernpunkte für das anzustrebende zukünftige Gewicht und Bild der Landwirtschaft in der Region gewinnen lassen, die in ein regionales Gesamtleitbild einzugehen haben.

Hier kann es nur darum gehen, einige Grundzüge statischer und dynamischer Attitüden herauszugreifen, die für das künftige zahlenmässige Bild der Landwirtschaft im Oberen Emmental und für die Gewinnung erster Leitbildansätze von Bedeutung erscheinen[2]:

1. In Zeiten ansteigender Landwirtschaftssubventionen, zeitweilig hoher Agrarüberschüsse und der dadurch notwendigen Abbaumassnahmen wird die Diskussion über die Struktur der Landwirtschaft unvermeidlich lauter. Sie führt zu einer geänderten *Selbsteinschätzung des Lebensniveaus und des gesellschaftlichen Status* durch den Bauern. Es ist unverkennbar, dass gerade die Hügellandwirtschaft in einen ausgeprägten Zustand der Unsicherheit über ihre Aufgaben und die künftige Marschroute geraten ist. Diese Unsicherheit einerseits ist geprägt durch das Eingeständnis, dass tiefgreifende Strukturreformen nötig sind, und durch die Einsicht, dass eine Aufgabenteilung zwischen Berg- und Tallandwirtschaft in der Produktionsorientierung an sich gerade für das sogenannte Übergangsgebiet dringend ist. Anderseits werden Hoffnungen hinsichtlich einer kurzfristig wirksamen Abgeltung der «landschaftsgärtnerischen» Aufgaben gehegt, über deren Form und Ausgestaltung allerdings noch keine praktikablen Vorstellungen bestehen. Es ist nicht verwunderlich, dass diese Ungewissheit über den künftigen «Standort» im Getriebe der Landwirtschaft gerade bei den Hügellandbauern[3] des Emmentals eine allgemeine Unsicherheit über die tatsächliche soziale Stellung hervorgerufen hat, die gelegentlich in teilweise markigen Stellungnahmen und Postulaten ihren Niederschlag findet. Im Verhältnis zum Arbeiter stufen sich denn auch zwei Fünftel der befragten Landwirtschaft in eine schlechtere soziale Position ein, weitere zwei Fünftel beurteilen ihre Situation als ungefähr gleich jener der Arbeiter oder als teils besser, teils schlechter. Das mag den in direkten Kontakten zu gewinnenden Eindruck eines zumindest abbröckelnden Standesbewusstseins aufzeigen.

2. Die *Einstellung zu den Zukunftserfordernissen in der Agrarstruktur* zeigt ebenfalls wenige Lichtblicke. Die erwähnte Vielfalt der Bodennutzung des einzelnen Betriebes war zum Teil bereits ein Indiz für die sehr traditionsbewusst gebliebene Betriebsführung. Dementsprechend abwartend sind die Betriebsleiter meist auch den modernen betriebswirtschaftlichen Hilfs- und Kontrollinstrumenten gegenüber geblieben, und zwar nicht nur gegenüber der Beratung, sondern besonders auch der Buchführung. Rund die Hälfte der befragten Landwirte führt keine Buchhaltung. Da die Nebenerwerbsbetriebe im Oberen Emmental nur rund 20% ausmachen, verzichtet eine noch allzu hohe Zahl hauptberuflicher Landwirte offensichtlich selbst auf das Hilfsmittel der einfachsten Buchhaltung. Ein Drittel aller in die Umfrage einbezogenen Landwirte hat im Jahr 1970 an keiner beruflichen Veranstaltung teilgenommen. Nur die Hälfte zählt

[1] *N.N.*, Ein Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 27. Jg. (1971), S. 12.

[2] Sämtliche Angaben stützen sich auf *Gerber, F.*, Auswertung.

[3] Auswege im Sinne einer Standortbestimmung werden ernsthaft erst seit kurzem gesucht, z. B. von der Volkswirtschaftskammer Emmental mit dem Bestreben, ein «Leitbild des Emmentaler Bauernbetriebes» zu schaffen.

zu den einigermassen regelmässigen Besuchern von Weiterbildungs- und Orientierungsanlässen. Ob bei jenen mangelndes Interesse, fehlende Information oder extreme arbeitszeitliche Belastungen ausschlaggebend waren, lässt sich allerdings nicht ermitteln. Alle drei Faktoren dürften mitspielen.
In Kenntnis dieser beiden wichtigen Punkte ist es nicht erstaunlich, dass noch immer die Hälfte der befragten Landwirte ohne Berufslehre glaubt, Einkommensverbesserungen allein oder in erster Linie aus einer mengen- oder qualitätsmässigen Anpassung der Produktion erwarten zu dürfen. Demgegenüber sieht ein gleich hoher Anteil der fachlich besser ausgebildeten Landwirte (Fachschule oder Meisterprüfung) die entscheidenden Einkommensverbesserungen im Übergang zu einem Nebenerwerb und in anderen Selbsthilfemassnahmen. Nach den Stichprobenerhebungen sind solche Ansichten aber noch klar in der Minderheit. Die Bereitschaft zur Anpassung der überkommenen Produktionsstruktur und, in Kenntnis der Einstellung zur gemeinschaftlichen Maschinenhaltung und zur Beratung, des gesamten Betriebsführungsstils ist im Oberen Emmental, repräsentiert durch die Umfragen in fünf Gemeinden, als wenig entwickelt zu betrachten.
Die Zahl der Betriebe wird in der Region nicht zuletzt angesichts der hohen Verschuldung weiter zurückgehen. Es ist deshalb wichtig zu wissen, wie die Einstellung der Landwirte zur Berufsaufgabe, verbunden mit der Abwanderung aus der Landwirtschaft, und zum Berufswechsel ist. Daraus kann man sicher einige Schlüsse über Ausmass und Tragweite möglicher menschlicher Konflikte und an sich beeinflussbarer Schicksale ziehen. Die überwiegende Zahl der befragten Landwirte ist selbst dann nicht zu einem Berufswechsel bereit, wenn sich eine gute Gelegenheit bieten würde. Sofern es gerade die Bewirtschafter gut geführter Heimwesen mit gesunder Betriebsstruktur wären, könnte man das positiv werten. Allfällige Umschulungskurse für jüngere Landwirte, die ihren Beruf aufgeben müssen oder wollen, werden aber gerade von den ungelernten Landwirten mehrheitlich als unerwünscht erachtet oder als nicht nötig bezeichnet. Fehlende Einsicht, das tatsächlich bestehende Überangebot an Arbeitsplätzen ausserhalb der Landwirtschaft oder Genügsamkeit schlechthin mögen in unterschiedlichem Ausmass als Gründe gelten müssen. Die gelernten Landwirte bezeichnen solche Hilfen dagegen zu einem Drittel als erwünscht, weil ein Bedürfnis danach bestehe. Aufschlussreich ist auch, dass drei Viertel der befragten nicht landwirtschaftlichen Angestellten Umschulungsbeihilfen als notwendig und im Interesse des beschleunigten Strukturwandels als wünschenswert betrachten. Dass die Bereitschaft zur Betriebsaufgabe im ganzen gesehen bei den Bauern der heutigen Betriebsleitergeneration wenig ausgeprägt ist, geht insbesondere auch aus der erwähnten Einstellung zur Berufswahl der Kinder hervor: Zwei Drittel der Bauern legen Wert auf die Weiterführung des Betriebes durch die nächste Generation.

3. Je geringer die Bereitschaft zur Abwanderung ist, desto grössere Bedeutung erhalten *ausserlandwirtschaftliche Einkommensverbesserungen*. Zwei Drittel der «ungelernten» Bauern sind der Ansicht, Hauptberuf und Nebenerwerb würden sich ohne grosse Belastung für den Betrieb nebeneinander vertragen. Dagegen sieht die Hälfte der ausgebildeten Landwirte gelegentlich oder oft bedeutende Friktionen. Im ganzen gesehen ist denn auch die Einstellung zu einem ausserlandwirtschaftlichen Nebenerwerb ambivalent: Gleich grosse Anteile der Befragten möchten einmal die Landwirtschaft als weiterhin dominierende, einmal als nur untergeordnete Erwerbsquelle beibehalten. Ist in diesem Fall die Erwartung (und oft erwiesene Tatsache) eines höheren und besser gesicherten Einkommens ausschlaggebend, so ist in jenem Fall der Wunsch, primär zum eigenen Betrieb zu sehen, ein überaus starkes Moment, das einer dauerhaften, definitiven «Heirat» mit einem Nebenberuf entgegensteht.

4. Wenn man versucht, die *Einstellung der Landwirte zu den allgemeinen und ausserlandwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen in der Region* zu beurteilen, so stösst man aufgrund der Umfrageergebnisse auf die überwiegend herrschende Ansicht, der demographische Abwanderungsprozess aus der Region sollte irgendwie gebremst werden. Die Mehrheit befürwortet denn auch die Ansiedlung eines mittleren Industriebetriebes in der jeweiligen Wohngemeinde, weil dadurch Nebenerwerbsgelegenheiten erwartet werden. Das allein ist ein Hinweis, dass der Emmentaler Bauer dem unaufhaltsamen Sektor- und Branchenstrukturwandel eher in Richtung Industrialisierung gewogen ist. Vor die Alternative «vermehrte Industrialisierung oder Implantation von Tourismus» gestellt, spricht sich ein ungleich höherer Anteil der Befragten zugunsten der Industrie aus. Es scheint, dass man sich vor allem Betätigungsmöglichkeiten in Zweigen verspricht, die mit der Landwirtschaft eine relativ enge Verwandtschaft haben: in der Bearbeitung von Holz und im Baugewerbe. Anderseits wird aber von einer sehr beachtlichen Minderheit eine

gewisse Angst vor damit verbundenen Änderungen im wirtschaftlichen Kräfteverhältnis, im Landschafts- und im Dorfbild als Ablehnungsgrund genannt.

5. Bei einem Drittel der Befragten sind die *allgemeinen Zukunftserwartungen* gegenüber heute schlechter, bei einem weiteren Drittel «weder besser noch schlechter». Tendenziell muss man aus den Antworten aber eine pessimistische Sicht der Zukunft des Bauern im Oberen Emmental zur Kenntnis nehmen. Dennoch glaubt mehr als die Hälfte der Betriebsleiter, dass ihr Heimwesen von der kommenden Generation einmal weitergeführt wird; einem Drittel erscheint dies dagegen fraglich.

Zusammenfassend muss man mit Blick auf den künftigen Bestand der Landwirtschaft im Oberen Emmental und auf die geistige Situation und Anpassungsfähigkeit der bäuerlichen Bevölkerung stark gegenläufig wirkende Tendenzen in Rechnung stellen. Die vom Ausbildungsstand her mögliche und von der Grundeinstellung her erwartbare Bereitschaft zu moderner Betriebsführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten ist wenig ausgeprägt. Der Ausbildungsstand (gemessen an absolvierten Ausbildungsstufen) ist im Licht der Umfragen bei der heutigen Generation (oft älterer) Betriebsleiter[1] überraschend tief und lässt ein Ausscheiden zahlreicher mangelhaft organisierter Betriebe in der Zukunft erwarten. Zudem erhofft man sich noch zu sehr Verbesserungen der Einkommensverhältnisse über die Preis- und Subventionspolitik. Die geringe Bereitschaft zum Berufswechsel endlich, verbunden mit dem oft unumgänglichen Ausscheiden aus der Landwirtschaft überhaupt, dürfte zusätzliche Spannungen schaffen und oft nötige Hofübernahmen und Arrondierungen über Gebühr verzögern. Die Bereitschaft zum Nebenerwerb ist zwar uneinheitlich. Die Vorbehalte dem Tourismus gegenüber dürften oftmals kurzfristig mögliche und meist individuell recht wirksame Einkommensverbesserungen aus der Vermietung von Wohnraum zu Ferienzwecken eng begrenzen. Es ist zu erwarten, dass das Festhalten am herkömmlichen Produktions- und Lebensstil, die statistischen Attitüden schlechthin, einerseits das Beharrungsvermögen der oberemmentalischen Landwirtschaft verstärkt, anderseits aber auch – ceteris paribus – in zunehmendem Mass zu ausweglosen Situationen führen wird, denen Betriebsaufgaben und eine Radikalisierung der verbleibenden bäuerlichen Bevölkerung auf dem Fuss folgen könnten.

513 Die bisherige und mutmassliche künftige Entwicklung der Beschäftigten und der Betriebe in der Landwirtschaft

513.1 Bisherige Entwicklung

Nach den Ergebnissen der landwirtschaftlichen Strukturanalyse ist ein im Vergleich zur kantonalen Entwicklung gedämpfter Rückgang der Beschäftigten- und Betriebszahlen schon deshalb zu erwarten, weil die erwähnten Besonderheiten im Oberen Emmental in ihrer Nettowirkung doch wesentlich vom ausgeprägten Beharrungsvermögen der Landwirtschaft dominiert werden. Es hat der sogenannten Freisetzung hauptberuflicher Arbeitskräfte entgegengewirkt. Anlässlich der Betriebszählung 1965 wurden in der Region noch rund 3550 ständige männliche Beschäftigte oder 830 weniger als zehn Jahre vorher gezählt. In den folgenden vier Jahren verminderte sich die Zahl der ständigen männlichen Arbeitskräfte um weitere 240. Im Jahresmittel ist die relative Abnahme recht überraschend geringer geworden, dies im Gegensatz sowohl zur Entwicklung im Gesamtkanton wie in den beiden Vergleichsregionen[2]: Während sich die durchschnittliche jährliche Abnahmerate im Oberen Emmental von 1,8% auf 1,6% verringerte, blieb sie im bernischen Mittel unverändert hoch (–2,6% p.a.), in der Region Konolfingen erhöhte sie sich von 1,8% auf 2,1% und in der Region Burgdorf von 2,2% auf 2,4%. Diese disparitive Entwicklung ist sicher auch zum Teil das Ergebnis des im Oberen Emmental grossenteils fehlenden Soges des sekundären Sektors. Gerade die von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Entwicklungstendenzen sprechen dafür: Obwohl der Trend einheitlich in Richtung Abnahme der Beschäftigtenzahlen verläuft, zeigt es sich doch, dass einerseits Gemeinden mit einem sehr hohen Nutzflächenanteil im Berggebiet (Röthenbach, Trub), anderseits eben Talgemeinden wie Langnau (zwischen 1955 und 1965) und Trubschachen (seit 1965) die relativ höchsten Schrumpfungsraten ausweisen[3].

[1] Globale Zahlenangaben über die Altersstruktur der Landwirte gehen nur bis auf Kantonsebene. Kleinräumige Untergliederungen fehlen noch immer.
[2] Vgl. Tabelle 29.
[3] Vgl. Anhangtabelle 15.

Auch 1969 waren in der Region noch mehr als 3300 männliche Arbeitskräfte ständig in der Landwirtschaft beschäftigt. Zu mehr als drei Vierteln sind sie zudem im Berggebiet (nach der Abgrenzung des landwirtschaftlichen Produktionskatasters) domiziliert. Dazu kommen natürlich noch die zahlreichen familieneigenen und -fremden nebenberuflich Tätigen, die in dieser Arbeitskräftezahl nicht enthalten sind.
Ferner zeigt es sich, dass die «Schere» zwischen der langsamen Abnahme der Anzahl Betriebseinheiten und dem rapiden Arbeitskräfterückgang sich nicht so weit geöffnet hat, wie immer wieder dargestellt wird.

Tabelle 29

Veränderung der ständigen männlichen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten (verglichen mit der Abnahme der Betriebe hauptberuflicher Landwirte) 1955–1969

Periode	Abnahme in % p.a.	OE	KO	BU	BE
1955–1965	Hauptberufliche Landwirte	–1,75	–1,84	–2,20	–2,64
	Betriebe hauptberuflicher Landwirte	–1,23	–1,28	–1,24	–2,13
1965–1969	Hauptberufliche Landwirte	–1,63	–2,08	–2,40	–2,58
	Betriebe hauptberuflicher Landwirte	–1,55	–1,90	–1,49	–2,40

Quellen: Anhangtabellen 13 und 15.

Stellt man nämlich richtigerweise jeweils auf die ständigen männlichen Arbeitskräfte und auf die Betriebe hauptberuflicher Landwirte ab[1], so erweist es sich, dass sich diese Schere seit 1965 eher wieder schliesst. Das gilt ganz besonders für das Obere Emmental, wo sich das Ausscheiden der Arbeitskräfte verlangsamt und sich, verglichen mit den Nachbarräumen, eine gegenläufige Bewegung abzeichnet. So sehr auch der Arbeitskräftemangel eine im Einzelfall bittere Tatsache ist, so wenig darf er isoliert im Rahmen der Region gesehen werden, und mindestens muss man sich auch mit den erwähnten betriebsstrukturellen Hintergründen dieses im Hügelgebiet allenfalls besonders drückenden Engpasses befassen.
Tatsächlich ist die durchschnittliche Beschäftigtenzahl (ständige männliche Arbeitskräfte) pro Haupterwerbsbetrieb in der Region noch deutlich höher geblieben als etwa in der Region Konolfingen. Sie beträgt im Oberen Emmental für 1969 2,18, in Konolfingen dagegen 2,06. Das hängt sicher zum Teil wiederum mit dem in der Untersuchungsregion weniger ausgeprägten Sog der Industrie und den erschwerten Pendlerverhältnissen zusammen; ferner muss wiederum der ausgeprägte Beharrungswille in Rechnung gestellt werden. In der Region Burgdorf dagegen scheinen die mehrheitlich gut strukturierten und ertragsgünstigen Betriebe des Flachlandes vorderhand noch den hohen Arbeitskräftebesatz (2,44 pro Betrieb) zu ertragen. Er kann allerdings auch für diese Region nicht als optimal bezeichnet werden[2]. Dagegen war 1969 der Arbeitskräftebesatz je ha Nutzfläche im Oberen Emmental mit 0,217 geringer als in den Regionen Burgdorf (0,220) und Konolfingen (0,250). Das hängt zweifellos mit dem in der Untersuchungsregion besonders hohen Anteil des extensiv genutzten Landes (Weiden) zusammen. Im bernischen Mittel ist der Arbeitskräftebestand je ha seinerseits wesentlich tiefer (0,184) als im Oberen Emmental. Immerhin lässt der noch verhältnismässig hohe Hektarbesatz – verglichen mit Burgdorf und dem Kanton und unter Würdigung der Anbaustrukturen – die Vermutung zu, dass die Region einen weiteren Abbau des Arbeitskräftebestandes in der Landwirtschaft erfahren wird.

513.2 Mutmassliche Entwicklung bis 1985

Dass die Landwirtschaft im Oberen Emmental sich in den kommenden 15 Jahren in den grossen Zügen analog zum gesamtschweizerischen Trend entwickeln, somit sowohl bezüglich der Arbeitskräfte als auch der Anzahl Betriebe weiter zurückbilden wird, muss auf Grund der bisheri-

[1] Weil die von Zählung zu Zählung strengere Erfassung der Frauen überhöhte Abnahmeraten zeitigt und somit das Bild verzerrt, anderseits die Nebenerwerbsbetriebe, wie gezeigt wurde, absolut sogar zunehmen.
[2] Vgl. *Grosjean, G.*, und Mitarbeiter, Planungsverband Region Burgdorf, Planungsunterlagen, Bern 1966/1969, Kap. 5, Landwirtschaft.

gen Ausführungen als gesichert angenommen werden. Dieser Schluss ist auch dann erlaubt, wenn man einräumt, dass zur abschliessenden Beurteilung ihrer künftigen Entwicklung unter Abwägung der Gewichte von Standort- und betriebsstrukturellen Rahmenbedingungen auch künftige planerische Massnahmen und namentlich die künftige Landwirtschaftspolitik des Bundes zu berücksichtigen wären. Indessen müssen selbst Vorausschätzungen für den Gesamtraum mit sehr einschneidenden Modellannahmen operieren[1]; für unsere kleinräumige Prognose gilt das erst recht. Die beiden erwähnten zusätzlichen Einflussfaktoren stellen Unbekannte dar, die vernachlässigt werden, weil sie auf den Prognosehorizont 1985 hin noch keine entscheidenden Einflüsse zeitigen dürften[2]. Wohl greifen in der Landwirtschaftspolitik bereits konkrete Vorstudien zu Gesetzesrevisionen Platz[3], und wohl zeichnet sich darüber hinaus in der Agrarpolitik ein Denken in Gesamtkonzeptionen ab. Die Rolle der Landwirtschaft als Heger der Umwelt, die der Abgeltung der «gemeinwirtschaftlichen Leistung» ruft, wird immer deutlicher hervorgehoben. Als entscheidend unter den externen Bestimmungsfaktoren der regionalen Entwicklung muss aber doch die Steigerung der landwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität – als Folge der weiterhin steigenden Flächenproduktivität, der Spezialisierung und des vermehrten Kapitaleinsatzes – gesehen werden. Die erwähnten Standort- und Branchenbesonderheiten werden somit entscheiden, inwieweit die oberemmentalische Landwirtschaft von diesen allgemeinen Triebkräften der landwirtschaftlichen Beschäftigtenentwicklung erfasst wird. Die folgenden Prognoseüberlegungen basieren somit auf der Annahme, dass die Landwirtschaftspolitik und planerische Massnahmen keinen entscheidenden Einfluss auszuüben vermögen. Ferner werden die allfälligen Folgen verschiedener Assoziationsvarianten an die EWG für die Landwirtschaft vernachlässigt. Im Gegensatz zu andern Prognosen kann die vorliegende relativ autonom von den Verhältnissen in der Region, dem internen Leitungspotential, ausgehen. Dies ist durch die besonders starke Verhaftung mit der Landwirtschaft und durch die Standortverhältnisse gerechtfertigt. Sie ist ferner eine Notwendigkeit, weil eine «Anhängeprognose» mangels einer Vorausschau für den relevanten Einwirkungsraum nicht möglich ist.

Tabelle 30

Bisherige und mutmassliche Entwicklung der Anzahl ständiger landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und Haupterwerbsbetriebe 1955–1985 (Oberes Emmental – Kanton Bern)

		1955	1965	1975	1985
OE	Betriebe hauptberuflicher Landwirte	2 010	1 742	1 432	1 170
	Abnahme absolut		– 268	– 310	– 262
	in %		– 13,3	– 17,8	– 18,3
	Ständige Arbeitskräfte	4 726	4 095	3 150	2 550
	Abnahme absolut		– 631	– 945	– 600
	in %		– 13,4	– 23,1	– 19,1
	Arbeitskräfte pro Betrieb	2,35	2,35	2,20	2,18
BE	Betriebe hauptberuflicher Landwirte	28 950	22 177	18 000	16 560
	Abnahme absolut		– 6 773	– 4 177	– 1 440
	in %		– 23,4	– 18,8	– 8,0
	Ständige Arbeitskräfte	88 500[1]	54 803	38 500	33 860
	Abnahme absolut		33 697[1]	– 16 303	– 4 640
	in %		– 38,1[1]	– 29,7	– 12,1
	Arbeitskräfte pro Betrieb	3,06[1]	2,47	2,14	2,04

[1] Nicht vergleichbar

Quellen: Anhangtabellen 13 und 15; BZ 55, Q. 319; BZ 65, Q. 404; LZ 69, Q. 451; eigene Schätzungen.

[1] Vgl. *Abteilung für Landwirtschaft,* Die langfristige Struktur- und Einkommensentwicklung der schweizerischen Landwirtschaft, Kurzbericht über eine Untersuchung von Prof. Dr. W. Bickel (Zürich), Bern 1969 (hektographiert).

[2] und weil es sich um eine reine Status-quo-Prognose handelt.

[3] Vgl. die Bildung einer Expertenkommission zum Studium von Direktzahlungen an die Landwirtschaft.

Unter diesen Annahmen und gestützt auf die Tatsache, dass die Viehwirtschaft weiterhin dominieren wird und dass versucht wird, ein relativ breites Anbauspektrum auch weiterhin beizubehalten, rechnen wir künftig mit einem Rückgang der Anzahl ständiger Arbeitskräfte im Oberen Emmental,

- der bis 1975 geringer sein wird als im bernischen Mittel und sich nachher verschärfen wird,
- der anderseits ein relativ stärkeres Ausmass annehmen wird als in der Periode 1955–1965 und
- der die Abnahmeraten der Haupterwerbsbetriebe übertreffen und zu einem tendenziell leicht sinkenden Arbeitskräftebesatz pro Betrieb (weitere flächenmässige Betriebsvergrösserungen!) führen wird (Tabelle 30).

Untermauert wird diese verschärfte Abwanderung auch durch die Tatsache, dass ein immer grösserer Teil der Betriebe in die Kategorie der (statistischen) Nebenerwerbsbetriebe, die absolut um rund 100 auf 550 Einheiten (1985) zunehmen werden, hinübergleiten und demzufolge ihre Betriebsleiter nicht mehr als ständige Arbeitskräfte gelten werden. Ferner sind die partielle Übermechanisierung, die oft kritische Betriebsgrösse und die allgemein pessimistische Beurteilung der Zukunft (insbesondere Äusserungen über mutmassliche Betriebsaufgaben) in Rechnung zu stellen. Die Verbesserungen der Ausbildung, der Beratung, die Tätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebshelfer und der Baugenossenschaft Emmental werden nur verhindern, dass das Abnahmetempo nicht noch rascher ausfällt. Auf Grund dieser Überlegungen rechnen wir bis 1985 mit einer Abnahme der ständigen Arbeitskräfte (gegenüber 1965) um rund 1550, womit sich für 1985 ein Arbeitskräftebestand in der Landwirtschaft von 2550 ergibt. Um das mutmassliche Beschäftigtentotal für den primären Sektor zu erhalten, wäre er um rund 100 Beschäftigte in der Forstwirtschaft zu ergänzen.

52 Die Struktur des sekundären Sektors

521 Struktur- und Standortfaktoren

Die Region ist sowohl im Vergleich mit dem Gesamtkanton als auch mit dem angrenzenden Wirtschaftsraum im Süden (Region Konolfingen) und Westen (Region Burgdorf) sehr schwach industrialisiert[1]. Es fehlen ihr daher namentlich die Basis für einen starken Besatz an wertschöpfungsstarken Branchen und für Folgebetriebe des tertiären Sektors.
Bereits aus dem Sektoralstrukturwandel konnten einige Schlüsse in bezug auf die Anpassungsfähigkeit der Region an die veränderten Anforderungen der Wirtschaft gezogen werden. Das Branchenspektrum des sekundären Sektors und die innersektoralen Wandlungen sollen weitere Rückschlüsse erlauben und für den industriell-gewerblichen Bereich einige Ursachen des Entwicklungsrückstandes aufdecken.
Wie hat sich nun der sekundäre Sektor im Oberen Emmental im Vergleich zu jenem der Referenzräume zwischen 1955 und 1965 entwickelt? Eine quantitative Messung und eine vorläufige generelle Bewertung können mit Hilfe des sogenannten Regionalfaktors erfolgen. Diese Gesamtgrösse gibt ganz summarisch über die Wirksamkeit wachstumshemmender oder -fördernder Kräfte in der Region Auskunft. Der Regionalfaktor misst die Abweichung des regionalen vom gesamträumlichen (d. h. in unserem Fall: vom kantonalen) Entwicklungstempo der Gesamtbeschäftigung des sekundären Sektors[2]. Die Kennzahl bestätigt zunächst, was in Kap. 42 bereits gefolgert wurde: Die industrielle Entwicklung der Region verläuft, gemessen an der Zahl der Arbeitsplätze, im Verhältnis zur gesamtkantonalen deutlich abgeschwächt (Tabelle 31, S. 84).
Der Regionalfaktor von 0,905 für das Obere Emmental besagt, dass hier offenbar wachstumshemmende Kräfte im Spiel sind, die im Gesamtraum nicht wirksam sind. Demgegenüber ist die industrielle Beschäftigung in der Region Konolfingen gerade dem kantonalen Entwicklungstempo gefolgt (Regionalfaktor 1,011). In der Region Burgdorf wiederum sind Hemmnisse wirksam, die allerdings deutlich geringer sind als im Oberen Emmental. Der Regionalfaktor beträgt für Burgdorf 0,979. Wie ungünstig das Industriewachstum für alle drei Regionen bei grossräumiger Betrachtung verlaufen ist, mag daraus ersichtlich sein, dass der Regionalfaktor des Kantons Bern für die Periode 1955–1965, im gesamtschweizerischen Rahmen gesehen, auch bloss 0,951 betrug.

[1] Vgl. Anhangtabelle 11.
[2] Vgl. zu Wesen und Aussagekraft der Regionalfaktoranalyse insbesondere *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum, a. a. O., S. 582 ff. Auf die formelmässige Herleitung wird an dieser Stelle verzichtet.

Tabelle 31

Regional-, Standort- und Strukturfaktoren für die Industrieentwicklung 1955–1965 im Regionenvergleich

	OE	KO	BU	BE
Regionalfaktor	0,905	1,011	0,979	1,000
Standortfaktor	0,957	1,024	1,001	1,000
Strukturfaktor	0,946	0,987	0,978	1,000

Quellen: Anhangtabelle 16; eigene Berechnungen.

Die Aufspaltung des Regionalfaktors in zwei Komponenten, den Standortfaktor und den Strukturfaktor, muss nunmehr zeigen, ob die Ursachen des abgeschwächten regionalen Industriewachstums mehr in den branchenstrukturellen Besonderheiten oder mehr in Standortvoraussetzungen zu suchen sind. Nach Tabelle 31 beträgt der *Standortfaktor* des Oberen Emmentals 0,957. Er bewertet in einer einzigen Kennzahl die vergleichsweise Entwicklung der Standortgunst der Region unter der Annahme, dass die Branchenstruktur in allen Teilräumen die gleiche ist wie im Gesamtraum. Der Standortfaktor misst somit «die branchenspezifischen (strukturbereinigten) regionalen Wachstumsunterschiede»[1] und deckt die reinen Standorteinflüsse auf. Diese waren in der Periode 1955–1965 in den beiden Vergleichsregionen positiv, wenn auch immer nur bezogen auf den Kanton Bern. Für Konolfingen beträgt der Standortfaktor 1,024, für Burgdorf 1,001. Der *Strukturfaktor* zeigt die regionale Sonderentwicklung unter der Hypothese, dass die einzelnen Branchen in allen Teilräumen gleich schnell wachsen oder schrumpfen, die Branchen sich aber gesamtwirtschaftlich verschieden entwickeln. Der Strukturfaktor ist also einzig durch die jeweils in einer Region vorhandene (vertikale) Branchenstruktur bestimmt, denn Standorteinflüsse sind ausgeschaltet. Ein Strukturfaktor von 0,946 für das Obere Emmental lässt bereits auf eine Unterbelegung der wachstumsintensiven Branchen und Betriebe und auf ein Übergewicht von (gesamtwirtschaftlich gesehen) stagnierenden, schrumpfenden oder nur geringfügig wachsenden Branchen schliessen. In den beiden Vergleichsgebieten ist, wie Tabelle 31 zeigt, der Strukturfaktor zwar ebenfalls kleiner als 1, mit 0,987 bzw. 0,978 aber immer noch wesentlich besser als für das Obere Emmental. Das Branchenspektrum dieser Region weicht somit ebenfalls von dem – einmal als ideal unterstellten – kantonalen ab, ist aber doch wesentlich wachstumsfreundlicher als jenes im Oberen Emmental. Zusammenfassend kann man demnach feststellen, dass Konolfingen von den drei Regionen die komparativ günstigsten industriell-gewerblichen Struktur- und Standortverhältnisse aufweist. Regional- und Standortfaktor liegen über dem Wert 1, und der Strukturfaktor kommt dem Kantonswert 1 ebenfalls am nächsten. Die Region Burgdorf weist einen etwa Konolfingen entsprechenden Strukturfaktor auf. Da ihr Standortfaktor nur knapp über dem Schwellenwert 1 liegt, muss der Regionalfaktor für Burgdorf unter 1 liegen. Wesentlich ungünstiger fallen die Kennziffern für die Untersuchungsregion aus. Sie geben im folgenden Anlass zur detaillierten Untersuchung der besonderen Entwicklung der industriellen Standortvoraussetzungen (und Wohnortattraktivitäten für die Arbeitskräfte) und der spezifischen Branchenstrukturen. Ihr muss allerdings bezüglich des Standortfaktors noch die Klärung der folgenden Frage vorangehen: Ist es gerechtfertigt, für sämtliche Branchen und Teilräume anzunehmen, dass die Unternehmerfähigkeiten gleichwertig sind? Gerade in kleinen Regionen können ungleiche Unternehmerleistungen die obigen Werte recht stark verzerren. Alle Unternehmer einer Branche wurden als gleich initiativ und erfolgreich und «folglich auch der technische Fortschritt in jedem Betrieb einer Branche als gleich gross angenommen»[2]. Selbst wenn die Unternehmer, wie Umfragen im Oberen Emmental ergaben, der Ansicht sind, sie könnten den technischen Fortschritt ebensogut adaptieren wie Unternehmer in Ballungsgebieten, so wird diese Fähigkeit doch von Fall zu Fall, je nach Unternehmertyp, verschieden sein. Solche individuelle Unterschiede müssen aber im Standortfaktor ihren Niederschlag finden. Das wird besonders dann der Fall sein und zu Verzerrungen führen, wenn die Beschäftigtenzahlen klein sind. Unterschiedliche Unternehmerleistungen können daher in den Standortfaktor hin-

[1] *Gerfin, H.*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum, a.a.O., S. 586.
[2] *Doerig, H.-U.*, a.a.O., S. 38.

übergleiten[1], da der Strukturfaktor von der nicht ganz wirklichkeitsnahen Annahme regional gleichen Wachstums der einzelnen Branchen (gemessen an den Beschäftigten) wie im Kantonsdurchschnitt ausging. Die durchwegs über den Werten für den Strukturfaktor liegenden Standortfaktoren der drei Regionen müssen deshalb überhöht sein. Die weiter vorne umrissenen Determinanten des Branchenstrukturwandels[2] müssen um die dort ausgeklammerten individuellen Faktoren (unterschiedliche Unternehmerqualitäten, irrationale Standortüberlegungen) nun wieder ergänzt werden, auch wenn das nicht immer explizit erfolgen kann.

522 Zur industriellen Standortgunst des Oberen Emmentals

Anliegen dieses Abschnittes ist es, die für die Branchen des sekundären Sektors bisher und in Zukunft besonders bedeutsamen Standortbedingungen und deren Veränderung zu umreissen, von denen günstige oder ungünstige Standorteffekte ausgehen können. Es erfordert die Heranziehung von Ergebnissen, die aus einer zu diesem Zweck veranlassten Sonderuntersuchung auf Befragungsbasis stammen[3]. Stand und Veränderung der industriellen Standortbedingungen der Region sind auf ihrer Grundlage soweit als möglich komparativ, d. h. im Vergleich mit den konkurrierenden Teilräumen, darzustellen. Für das Vorgehen ist im einzelnen der eingangs abgesteckte methodische Rahmen wegweisend[4].

522.1 Bedingungen bezüglich Faktoreinsatz

1. *Boden und Landerwerbskosten:* Für das ganze Napf- und Voralpengebiet besteht in bezug auf die Verfügbarkeit an industriell geeigneten Flächen zweifellos ein Nachteil[5]. Wie anderwärts konkurrieren die topographisch günstigen Industrieflächen mit den am besten zu bewirtschaftenden Landwirtschaftsböden. Nur wo solche – wie etwa in Schachengebieten – gelegentlich vernässt sind, verliert dieser Konflikt etwas von seiner Schärfe, doch sind dann in der Regel auch höhere Erschliessungskosten und Sozialkosten (Grundwasserschutz!) zu erwarten. Die industriell bestgeeigneten Parzellen finden sich heute meist nur vereinzelt und sind im Besitz Privater. Immerhin bietet sich eine grössere zusammenhängende Fläche (rund 35 000 m²), wenn auch nur teilweise erschlossen, im Raum Zollbrück an. In Langnau dagegen scheinen potentielle Industrieflächen für Neuansiedlungen knapp zu werden. Zwanzig der 23 befragten Unternehmer besitzen heute für allfällige Erweiterungen Landreserven, davon 16 eigene Grundstücke; aus Mangel an Erweiterungsreserven sind Abwanderungen von Betrieben nicht zu erwarten. Für zu gewinnende Betriebe dagegen wird es nötig sein, möglichst erschlossenes Land in einer eigentlichen regionalen Industriezone anzubieten. Die verschiedentlich vorhandenen, im ganzen gesehen aber zu kleinflächigen möglichen Industrieterrains dürften landesplanerisch sogar eher ein Nachteil sein, zumal erst die Gemeinde Langnau einen Zonenplan erstellt hat. Im Vergleich zu den Nachbarregionen, die im Raum Lyssach/Kirchberg bzw. Konolfingen noch über beachtliche Industrielandreserven verfügen, muss dieser Standortfaktor im Oberen Emmental als relativ ungünstig bezeichnet werden. Mit Blick auf die Anpassungsfähigkeit der Standortstruktur der Region dürften vom Standortfaktor Boden her eher schwächere deglomerierende Kräfte zu erwarten sein als in den Nachbarregionen. Das darf selbst ohne Einbezug von allfälligen Zonenausscheidungen festgestellt werden. Die *Kosten* des Landerwerbs pflegen ebenfalls eine Rolle zu spielen. Sie weisen, wie die Befragungsergebnisse zeigen, auch im Oberen Emmental zwar steigende Tendenz auf, bewegten sich aber im Jahre 1967 mit Ausnahme der Gemeinde Langnau sowohl für erschlossenes als auch für unerschlossenes Land noch in vergleichsweise

[1] *Doerig, H.-U.*, a. a. O., S. 38.
[2] S. 32 f.
[3] Sie erfolgte durch persönliche Interviews bei 23 Unternehmungen im Oberen Emmental, die nach Massgabe der vertikalen Branchenstruktur ausgewählt wurden. Diese Stichprobe entspricht 12% der Betriebe in der Region mit mehr als 5 Beschäftigten (1965). Sämtliche angegangenen Unternehmungen stellten sich in freundlicher Weise für die Auskunftserteilung zur Verfügung. – Vgl. *Eisenhut, U.*, Die Analyse der Strukturveränderungen im sekundären Sektor des Oberen Emmentals von 1955 bis 1965, Seminararbeit an der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1971 (hektographiert).
Dem Verfasser sei an dieser Stelle für seine umfangreichen Erhebungen, auf die wir uns im folgenden stützen, gedankt.
[4] Vgl. S. 33 f.
[5] Vgl. *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH*, Industriestandorte, Untersuchung zur räumlichen Ordnung der Industrie in der Schweiz, Zürich 1967, Karte 5.

bescheidenem Rahmen[1]. Gesamthaft gesehen dürfte der Standortfaktor Boden nicht positiv ins Gewicht fallen. Die Preisvorteile vermögen die Nachteile bezüglich der vorhandenen Flächen (Lage, Erschliessung) bestenfalls aufzuwiegen.

2. *Arbeitskräfte und Lohnniveau:* Die Möglichkeit, *Arbeitskräfte* zu rekrutieren, wird als Standortfaktor immer wichtiger. Vier ins Obere Emmental zugezogene Unternehmungen wählten die Region als Standort in der Annahme, in einem Agrargebiet auf ein Arbeitskräftereservoir zu stossen. Diese Annahme erfüllte sich im allgemeinen, wobei immerhin zwei Betriebe heute den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften hervorheben. Die Hälfte der befragten Unternehmungen weist generell auf die Unmöglichkeit hin, genügend Kaderkräfte zu finden. Ungelernte heimische Arbeitskräfte lassen sich dagegen in der Region verhältnismässig gut rekrutieren. Der Ausländeranteil erreicht denn auch nur gerade im Baugewerbe rund 20%. Die Arbeitskräftebestände weisen im übrigen in einzelnen Branchen, so insbesondere in der Nahrungsmittel-, der Textilindustrie und in der Holzbearbeitungsbranche, Anzeichen der Überalterung auf. Dem steht ein verhältnismässig geringer Anteil der Lehrlinge gegenüber. Rekrutierungsschwierigkeiten beim Nachwuchs verzeichnen vor allem jene Unternehmungen, die mehrheitlich un- und angelernte Arbeiter beschäftigen, somit selber entweder eine nicht sehr ausbildungsfreundliche Arbeitsplatzstruktur haben oder weniger auf die systematische Ausbildung von Lehrlingen eingestellt sind. Dagegen scheint die nicht überaus günstige Arbeitskräftesituation weniger durch ungenügende Sozialleistungen bedingt zu sein. Mit einer Ausnahme bieten die befragten Unternehmer Pensionskassenleistungen, und die Hälfte gibt an, den Beschäftigten preisgünstige Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Transportentschädigungen werden von acht Firmen ausgerichtet. Allerdings kennt keiner der befragten Betriebe die englische Arbeitszeit, was angesichts der teils respektablen Anmarschwege des Personals etwas erstaunt. Auch die Teilzeitbeschäftigung scheint nicht sehr verbreitet zu sein. Trotz teilweise ausgeprägter Arbeitskräfteknappheit würden vier Fünftel der befragten Betriebe mit Blick auf diesen Faktor die Region wieder als Standort wählen, sähen sie sich vor einen entsprechenden Entscheid gestellt. Das lässt auf eine im ganzen gesehen doch recht günstige Einschätzung des Arbeitskräfteangebotes schliessen. Offen bleibt allerdings die Frage, wie gross die Arbeitskräftereserven an Ungelernten sind und ob sie von den Unternehmungen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln – nötigenfalls unter Inkaufnahme anfänglicher Konzessionen, wie Ausbildungshilfen – ausgeschöpft werden. Ob es mit Blick auf potentielle Ansiedlerbetriebe möglich wäre, ein Arbeitskräfteangebot überhaupt zu quantifizieren und innert nützlicher Frist zusammenzufassen, ist ebenfalls fraglich.
Dazu kommt ein weiterer Gesichtspunkt, der die Mobilisierung industrieller Arbeitskräfte erschwert: Die Bevölkerung des Oberen Emmentals ist heute Industrie und Gewerbe gegenüber wohl aufgeschlossener als in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Dennoch sind zurückhaltende Stimmen recht häufig, und sie dürfen nicht schlechthin als irrational begründete Standortnachteile aufgefasst werden. Sehr oft basieren sie auf durchaus ernstzunehmenden Überlegungen (Angst vor Immissionen, Umweltschutzmotive) und dürfen ohne weiteres als ausserwirtschaftlich-rational bezeichnet werden. Zusammen mit der ablehnenden Haltung der eingesessenen Unternehmungen, die – verständlicherweise – durch allfällige Neuzuzügerbetriebe eine verstärkte Lohn- und Arbeitskräftekonkurrenz befürchten, bewirken sie jedenfalls, dass das «Business Climate» der Region vergleichsweise immer noch sehr ungünstig ist.
Regionale *Lohnkostenunterschiede* lassen sich in der Schweiz für die Kategorie der gelernten und ungelernten Arbeiter durchaus feststellen[2]. Analoge Berechnungen aufgrund der Umfrageergebnisse ergaben für die Region allerdings kein hinreichend verlässliches Bild, das Aussagen über das regionale Lohnniveau erlauben würde. Immerhin glauben zwei Drittel der befragten Unternehmungen, dass die von ihnen bezahlten Löhne über dem schweizerischen Branchendurchschnitt liegen.
Gesamthaft gesehen bietet sich bezüglich des Standortfaktors Arbeitskraft das Bild einer typischen Randregion: Mangel an qualifiziertem Personal, geringer Lehrlingsanteil und latent vorhandenes, aber disperses Reservoir ungelernter Arbeitskräfte.

3. *Kapital:* Die Beschaffung von *Kapital* gibt der ansässigen Industrie keine wesentlichen Probleme auf. Zurückgestellte Betriebserweiterungen werden meist nicht kapitalseitig, sondern mit der Arbeitskräfteknappheit motiviert.

[1] Vgl. *Volkswirtschaftskammer Emmental,* Ansiedlung neuer Industrien, Fragebogen an die Gemeinden, Langnau 1967 (hektographiert).
[2] Vgl. *BIGA,* Löhne verunfallter Arbeiter im Jahre 1969 nach Ortsgrössenklassen, Kantonen und einzelnen Städten, in: Die Volkswirtschaft, 43. Jg. (1970), S. 483 ff.

4. *Transportkosten und Transportmöglichkeiten:* Der Anteil der Transportkosten an den gesamten Produktionskosten der befragten Unternehmungen ist durchwegs gering; am ehesten lässt sich eine Transportkostenorientierung bei der Holzbearbeitungsbranche und im Baugewerbe feststellen. Wichtiger sind die Transportmöglichkeiten, wobei recht übereinstimmend kein Standortnachteil hinsichtlich der Transportmöglichkeiten für Güter (Rohstoffe, Hilfsstoffe) festgestellt wird[1]. Die Transportzeiten für diese Stoffe sind zumeist unwichtig. Als verhältnismässig wenig bedeutend werden von ansässigen Firmen direkte Geleiseanschlüsse bezeichnet. Dagegen werden mit deutlichem Schwergewicht die Transportmöglichkeiten für die Arbeitskräfte als wichtig und in der Region nachteilig bezeichnet[2].

5. *Bezugsmöglichkeiten von Roh- und Hilfsstoffen:* Im Oberen Emmental sind die mit der Urproduktion eng verbundenen Branchen Holzbearbeitung, Nahrungsmittelproduktion, Gerberei und Textilindustrie besonders stark vertreten. Für sie spielen noch heute die Standortfaktoren der industriellen Frühzeit eine grössere Rolle als für andere Zweige. Das gilt insbesondere für die Bezugsmöglichkeiten von Roh- und Hilfsstoffen. Sieben der 23 befragten Unternehmungen im Oberen Emmental messen dem Faktor Beschaffungsmöglichkeiten noch entscheidende Bedeutung für ihre seinerzeitige Standortwahl oder für die heutige Beurteilung des Betriebsstandortes bei. Sie gehören mehrheitlich den Bau- und Holzbranchen an. Ihnen räumt der Waldreichtum der Region zweifellos gewisse Standortvorteile ein. Für potentielle Neuansiedler anderer Branchen dagegen dürften Beschaffungsüberlegungen infolge des Fehlens anderer industriell relevanter Rohstoffquellen kaum ins Gewicht fallen. Das gilt heute selbst für die milchverarbeitende Nahrungsmittelindustrie. Für sie, für einzelne Textilzweige sowie für die Gerberei spielt die Wasserversorgung in qualitativer, für die Gruppe «Steine und Erden» in quantitativer Hinsicht eine Rolle. Nach den Umfrageergebnissen bezeichnen einzelne Unternehmungen dieser Branchen Qualität und Quantität des verfügbaren Wassers als nachteilig. Das überrascht, gilt doch das Obere Emmental keineswegs als hydrologisches Notstandsgebiet.

6. *Energieversorgung:* Alle befragten Unternehmungen verwenden als Hauptenergie Elektrizität. Ihre Bezugsmöglichkeiten und Bezugskosten bieten keine spezifisch regionalen Probleme. Bei der Standortwahl der fünf seinerzeit in die Region zugezogenen Unternehmungen ging die Energieversorgung überhaupt nicht in das Standortkalkül ein. Relativ wenig Bedeutung hat sodann der Energieträger Gas für die ansässige Industrie. Am ehesten könnte es sich für die metallverarbeitenden Branchen angesichts der ständigen Wandlungen in diesem Versorgungssektor langfristig als Standortnachteil herausstellen, dass das Obere Emmental – im Gegensatz zum grössten Teil der Region Burgdorf – dem Gasverbund Mittelland nicht angeschlossen ist. Die Hoffnungen, die projektierte Erdgas-Transitleitung Holland–Italien durch einen Anschluss im Entlebuch in den Dienst regionaler Versorgungsinteressen abseits der heutigen grösseren Industriegebiete zu stellen, wurden bekanntlich von den schweizerischen Partnern des Projektes frühzeitig als gering bezeichnet.

522.2 Bedingungen bezüglich Faktorkombination

1. *Räumliche Nähe komplementärer und konkurrierender Betriebe:* Externe Ersparnisse können für die einzelne Unternehmung u. a. dadurch entstehen, dass sie vom technischen Wissen anderer Betriebe der gleichen oder komplementärer Branchen profitiert. Das kann eintreffen, wenn sie Arbeitskräfte aus solchen Unternehmungen abwerben kann, die ihr erst bestimmte Faktorkombinationen ermöglichen, ohne dass ihr daraus Dislokationskosten (für diese Arbeitskräfte) entstehen. Diese Möglichkeit wird um so grösser, je stärker die Konzentration von Betrieben in einer Region – und darin in möglichst starker Ballung auf einem Industriestandort – ausfällt. Im Oberen Emmental ist indessen die Zahl der Betriebe hierfür allzu gering; je Branche treten externe Effekte dieses Typs sicher weniger häufig ein als etwa in der Region Burgdorf oder im agglomerationsnäheren Raum Konolfingen.

2. *Nähe von Dienstleistungsbetrieben, Wissenschaft und Forschung, Behörden:* Die Erreichbarkeit der in der Regel an Zentralorten höherer Ordnung konzentrierten Einrichtungen erleichtert die Koordinations- und Führungsaufgaben der Unternehmungen. Das hängt einerseits untrennbar mit der *verkehrsmässigen Erschliessung* einer Region zusammen, anderseits mit dem Ange-

[1] Eine Ausnahme bildet immerhin die Käsereiwirtschaft, die im Oberen Emmental ausgeprägt dezentralisiert und kleinbetrieblich strukturiert ist.

[2] Wie stark diese eindeutige Antwort durch die zur Zeit der Befragung lebhafte Diskussion um das langfristige Strassenbauprogramm (Autobahnzubringer) im Emmental beeinflusst war, kann nicht festgestellt werden.

bot an *Ausbildungsstätten*. Beides sind entscheidende Faktoren für die Mobilität der Arbeitskräfte und für die Möglichkeiten ihrer Rekrutierung. Verkehrs- und Ausbildungswesen sind angesichts des abnehmenden Gewichtes der Transportkosten und der zentralen Stellung der Arbeitskräfte nicht nur verhältnismässig wichtige Standortfaktoren für die Industrie, sondern gleichermassen bedeutende Wohnortfaktoren, weshalb sie zusammen mit andern Determinanten der Wohnortgunst weiter unten behandelt werden[1].

3. *Möglichkeiten des Einsatzes bestimmter technischer Verfahren:* Bei der Anwendung neuer technischer Verfahren, namentlich im Bereich der Chemie- und Kunststoffverarbeitung, stellt sich für die Industrie das Problem der Abfall- und Rückstandbeseitigung immer dringlicher[2]. Da die Unternehmungen chemische Rückstände aus dem Produktionsprozess selber nur so weit zu zu neutralisieren haben, dass der weitere Abbau in mechanisch-biologischen Reinigungsanlagen der öffentlichen Hand erfolgen kann, erhalten der Ausbaustand der öffentlichen *Abwasserreinigung* und die *Abfallbeseitigung* für den Standortentscheid von Industrien immer grössere Bedeutung. Der Schutz der natürlichen Infrastruktur ist ein Anliegen, das auch von der regionalen Industrie in seiner ganzen Dringlichkeit erkannt wird. Zudem werden immer mehr Gemeinden – auch jene im Oberen Emmental – immissionsträchtige Industriezweige nur mehr zulassen, wenn gleichzeitig entsprechende Vorkehrungen zur Verhinderung von Luft- und Wasserverschmutzungen und von Geländeverunstaltungen (Abfallgruben) vorhanden sind. In der Abwasserreinigung weist das Obere Emmental noch einen Rückstand auf, und zwar vor allem im Vergleich zur Region Burgdorf (Graphik 11). Während in der Region Burgdorf bis zum Sommer 1971 rund 52% der Regionsbevölkerung an im Betrieb stehende Abwasserreinigungsanlagen angeschlossen waren, betrug dieser Anteil in den Regionen Oberes Emmental und Konolfingen erst 43% bzw. 27%. Das weitere Ausbautempo dürfte im Oberen Emmental bis 1974 gedämpfter sein als in Konolfingen und Burgdorf. In allen drei Regionen werden, wie Graphik 11 zeigt, einzelne Gemeinden als weisse Flecken ohne ARA-Anschluss in der Karte verbleiben; es handelt sich dabei um ausgesprochene Landwirtschaftsgemeinden, für welche der Bau von Abwasserreinigungsanlagen nicht die erste Dringlichkeit darstellt.

Das Problem der *Kehrichtbeseitigung* besteht dagegen in kaum minderer Schärfe auch in Landwirtschaftsgebieten. Allzuoft gefährden unzweckmässige Deponien Grundwasserfassungen und Nutzwasser in öffentlichen Gewässern. Gerade die Beseitigung von Industrieabfällen verursacht schon heute einigen Unternehmungen in der Region Oberes Emmental gewisse Kosten, wenn sie auch noch keinen merklichen Anteil an den gesamten Produktionskosten ausmachen. Indessen wird die Kehrichtbeseitigung wie anderwärts vermehrte Bedeutung als Standortfaktor für die Industrie erhalten. Weil die Industriebetriebe verpflichtet sind, Industrieabfälle selber zu beseitigen, spielt es für manche technischen Verfahren eine Rolle, ob die Standortgemeinde eine befriedigende Deponiemöglichkeit oder den Anschluss an eine kostengünstig arbeitende Verbrennungsanlage bieten kann. Gute Deponie- oder Verbrennungsmöglichkeiten erscheinen wertvoller als eine allenfalls organisierte Abfuhr, die jedoch zu einer wilden Deponie führt. In dieser Beziehung hat das Obere Emmental eine vergleichsweise besonders ungünstige Ausgangslage. In der Region Burgdorf schlossen sich immerhin einige Gemeinden und Industriebetriebe vertraglich mit einem privaten Abfuhrunternehmen an eine vorbildlich geordnete Deponie (Raum Münchenbuchsee) an. Die Stadt Burgdorf hat ihre Deponie nunmehr so verbessert, dass sie in mancher Beziehung die Anforderungen einer geordneten Deponie für eine Übergangszeit einigermassen erfüllt. Die Gemeinde Krauchthal liegt im Perimeter der Verbrennungsanlage Worblental. In der Region Konolfingen ist die gleichnamige Gemeinde durch Sammelabfuhr an die geordnete Deponie Thun angeschlossen. Im Oberen Emmental dagegen bestehen für alle Gemeinden bloss wilde Deponien. Selbst da, wo die Abfuhr geregelt ist, erfolgt sie durchwegs in Gruben, deren Lage oftmals ohne Sicherheitsmassnahmen gewählt wurde.

Praktisch alle Gemeinden der Region Burgdorf sind dem Verband angeschlossen, der ab 1974 die regionale Verbrennungsanlage im Emmenspitz betreiben wird. Für die Regionen Konolfingen und Oberes Emmental steht der Anschluss an die Gemeindeanlage Langnau erst zur Diskussion. Diese Anlage steht im Stadium der ausgereiften Projektierung und wird in Kürze zur Ausführung gelangen. Der Anschluss des übrigen Regions- und Nachbargebietes kann nicht als gesichert gelten, da die meisten Gemeinden (und namentlich jene, die als regionaler Industrie-

[1] Vgl. S. 120ff.

[2] «Leider können die Anlagen zur Abfallbeseitigung und zur Abwasserreinigung in der Schweiz vorläufig noch nicht als Ubiquitäten bezeichnet werden.» – *Elsasser, H.*, Die industriellen Standortvoraussetzungen in der Schweiz (Arbeitsberichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung, hrsg. vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Z, Nr. 15), Zürich 1970, S. 12.

Graphik 11

Stand der Abwassersanierung im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1971

	Einwohner 1970 in %		
	OE	KO	BU
ARA-Standort			
Gemeinden mit Anschluss an im Betrieb stehende ARA	43	27	52
Gemeinden mit vorgesehenem Anschluss an baureifes Projekt	18	41	34
Gemeinden mit Projekt oder Wirtschaftlichkeitsstudien	23	28	2
übrige Gemeinden	16	4	12
	100	100	100

Quellen: Verwaltungsbericht der Direktion für Verkehr, Energie- und Wasserwirtschaft (des Kantons Bern) 1970, S. 9 (mit Ergänzungen auf Stand Juni 1971);
Eidg. Statistisches Amt, Eidgenössische Volkszählung, 1. Dezember 1970, Wohnbevölkerung der Gemeinden, Bern 1971.

Sammelstandort künftig in Frage kommen dürften) die ungesicherten Kostenverhältnisse als Grund für ihre abwartende Zurückhaltung vorschützen. Im Regionenvergleich wird für das industriell relevante Gebiet des Oberen Emmentals und Konolfingen – ungeachtet der bemerkenswerten Initiative von Langnau – der Rückstand zum Konkurrenzraum Burgdorf, aber auch zu andern bernischen Regionen, kaum aufzuholen sein.

522.3 Bedingungen bezüglich Verwertung der eingesetzten Produktionsfaktoren

1. *Nähe zu den Absatzmärkten:* Der überwiegende Teil der Unternehmungen misst der Entfernung der Absatzmärkte vom Produktionsort keine wesentliche Bedeutung zu. Für die inländischen Absatzmärkte wird die verhältnismässig zentrale Lage der Region – gesamtschweizerisch gesehen – als eher günstig beurteilt, da die verkehrsmässigen Absatzwege für die Produkte als befriedigend gelten können.

2. *Distanz zur Konkurrenz:* Die relative Ferne von Konkurrenzbetrieben wirkt sich für die heimische Industrie nur als Vorteil am Arbeitsmarkt aus, der noch stärkere Fluktuationen, wie sie in dichter industrialisierten Gebieten durchaus festzustellen sind, erheblich mildert. Nicht zuletzt aus diesem Grund besteht bei der eingesessenen Industrie eine meist nicht offen eingestandene Abneigung gegenüber Industrie-Neuansiedlungen, da man eine unerwünschte Konkurrenz am Arbeitsmarkt erwartet und fürchtet.

3. *Einfluss des Betriebsstandortes auf das Image der Produkte:* Mit Ausnahme der Nahrungsmittelindustrie (Biskuits, Schachtelkäse) und eines Textilzweiges (Emmentaler Handweberei) stellt die regionale Industrie nicht Produkte her, deren Image eng mit dem Herstellungsort verbunden wäre. Dieser Faktor kann heute als unwichtig betrachtet werden.

522.4 Irrationale Standortfaktoren

Die überwiegende Zahl der Industriebetriebe der Region sind Familienunternehmen, die aus kleinen Handwerks- und Gewerbebetrieben hervorgegangen und als solche personell besonders stark regional gebunden sind. Fünf Beispiele von Unternehmungen, die ins Obere Emmental dislociert haben, weisen darauf hin, dass irrationale Standortfaktoren praktisch nur bei kleinen Betrieben eine Rolle spielten. Solche «freien Elemente» kommen wegen der verhältnismässig geringen Arbeitsmarktverflechtung am ehesten für Umsiedlungen in Frage. Vier der fünf Betriebe, die sich seit 1962 vor einen Standortentscheid gestellt sahen, gehören der Grössenklasse mit 20 bis 49 Beschäftigten an, der fünfte der Grössenklasse «10 bis 19 Beschäftigte». In einem Fall war die Familientradition für die Standortwahl in der Region entscheidend. Dazu kamen persönliche Neigungen des Betriebsinhabers (Heimatverbundenheit und Vorliebe für die landschaftlichen Schönheiten der Region). Wesentliche Unterschiede zu andern Regionen dürften in dieser Beziehung nicht bestehen. Dass irrationale Standortüberlegungen zugunsten des Oberen Emmentals in Zukunft immer weniger Bedeutung haben werden, hängt mit der Tatsache zusammen, dass neue Unternehmungen heute vermehrt in Form von Filialbetrieben und Zweigniederlassungen neue Standorte suchen. Sie «verfügen jedoch mehrheitlich über eine Führungsspitze, die sich für Standortwahlen weniger von wirtschaftlich nicht erfassbaren Motiven leiten lassen wird»[1].

522.5 Zusammenfassende Beurteilung der Standortfaktoren für die Industrie

Das Problem der Erfassung und Gewichtung der Standortfaktoren im Rahmen empirischer Regionsanalysen ist u. E. noch nicht befriedigend gelöst[2]. Die folgende Übersicht über die Wirkungstendenzen der untersuchten Standortfaktoren des Oberen Emmentals kann demnach keine befriedigende Gewichtung beinhalten.

Es zeigt sich nur, dass wir den als wesentlich erachteten Standortfaktoren mehrheitlich neutrale oder negative Tendenzen zuordnen müssen, und zwar – soweit überhaupt möglich – gemessen an den Standortfaktoren der beiden Vergleichsregionen. Diese Häufung von eher negativ oder neutral wirkenden Standortfaktoren kann den für das Obere Emmental *errechneten* Standortfaktor (1955–1965) von 0,957 sicher erklären. Zusammen mit einer weiteren Komponente des quantifizierten (beschäftigtenmässigen) Standortfaktors, die unberücksichtigt bleiben musste – die allenfalls vom Durchschnitt abweichenden regionalen Unternehmerleistungen –, zeigen sie, von welcher Art die «bremsenden» Determinanten der Standortgunst in der Zeit nach 1955 gewesen sind.

[1] *Doerig, H.-U.,* a. a. O., S. 17 (Fussnote 13).
[2] Vgl. etwa den Versuch bei *Elsasser, H.,* a. a. O., S. 16 ff.

Tabelle 32

Wirkungsrichtungen industrieller Standortfaktoren im Oberen Emmental

Standortfaktoren	Tendenz der Wirkung		
	positiv	neutral	negativ
Bedingungen bezüglich Faktoreinsatz			
Boden	Preise		Erschliessung, Parzellengrösse, Lage
Arbeitskräfte und Lohnniveau	ungelernte Arbeitskräfte	Lohnkosten, -niveau	Kaderkräfte, Ausschöpfung von Arbeitskräftereserven
Kapital		Kosten, Vermittlung	
Transportkosten und -möglichkeiten		Kosten, Zeit, Möglichkeiten für Bahnverlad	Verkehrswege: Transportmöglichkeiten für Arbeitskräfte
Bezugsmöglichkeiten für Roh- und Hilfsstoffe	Holz, Bau-, Hilfsmaterial	übrige Rohstoffe	Wasser: Menge, Qualität
Energieversorgung		Elektrizität	Gas(-verbund)
Bedingungen bezüglich Faktorkombination			
Räumliche Nähe komplementärer und konkurrierender Betriebe			geringe Industriekonzentration
Nähe von Dienstleistungsbetrieben, Wissenschaft/ Forschung, Behörden		vgl. Wohnortfaktoren[1]	
Möglichkeiten des Einsatzes bestimmter technischer Verfahren			Abwasserreinigung Kehrichtbeseitigung
Bedingungen bezüglich Verwertung der eingesetzten Produktionsfaktoren			
Nähe zu den Absatzmärkten		Exportorientierung, überregionaler Absatzradius	
Distanz zur Konkurrenz	relative Ferne: Abschirmung		
Einfluss des Betriebsstandortes auf das Image der Produkte		nicht mehr bedeutend	
Irrationale Standortfaktoren		persönliche Präferenzen Familientradition	

[1] Vgl. weiter unten S. 120ff.

Für die Zukunft kann eine mehr oder weniger unveränderte Wirkungsrichtung unterstellt werden. Jedenfalls können wir keine grundlegende skalare Veränderung des Standortfaktors für die Industrie im Oberen Emmental abschätzen. Die Branchen, die im übergeordneten Raum als wachstumsstark gelten, werden dadurch im Oberen Emmental auch in Zukunft beschäftigungsmässig vergleichsweise schwächer expandieren.

523.1 Die horizontale Branchenstruktur

Die horizontale Branchenstruktur[1] deckt für das Obere Emmental bereits einige wesentliche Besonderheiten auf: Die rund 3450 Beschäftigten des sekundären Sektors der Region entsprechen 1,6% der kantonalen Industriebeschäftigung. Wie schon 1955, sind es die vier Branchen Holzbearbeitung, Nahrungs- und Genussmittel, Textilindustrie und Baugewerbe, deren Anteile an der jeweiligen kantonalen Beschäftigtenzahl der Branche besonders ins Gewicht fallen. Sie sind somit verhältnismässig stärker in der Untersuchungsregion konzentriert als die übrigen elf Branchen (Tabelle 33).

Tabelle 33

Horizontale Branchenstruktur des sekundären Sektors 1965 (Oberes Emmental und Vergleichsregionen – Kanton Bern)

Branchen	Beschäftigtenanteil an BE (in %) OE	KO	BU	BE
Holzverarbeitende Industrie	4,0	3,0	11,6	
Nahrungs-, Genussmittel	3,8	5,8	8,5	
Textilien, Bekleidung, Leder	2,7	1,3	8,7	
Baugewerbe	1,9	1,4	5,0	
Sekundärer Sektor	1,6	1,9	6,1	
Graphisches Gewerbe	1,5	1,7	1,4	100,0
Metallindustrie und -gewerbe	1,3	4,0	4,2	
Maschinenindustrie, Apparate, Fahrzeuge	0,9	0,8	5,6	
Steine und Erden	0,5	0,5	5,4	
Chemische Industrie	0,0	0,2	9,4	
Uhrenindustrie	0,0	0,0	0,5	

Quelle: Anhangtabelle 17.

Auch in den Regionen Konolfingen und Burgdorf zeichnet sich eine Konzentration der Branchen Holzbearbeitung und Nahrungs- und Genussmittel ab; die entsprechenden Horizontalanteile übertreffen den gesamten Beschäftigtenanteil dieser Regionen beträchtlich. Hingegen gehört die Textilindustrie in der Region Konolfingen zu den verhältnismässig spärlich vertretenen Branchen. Burgdorf weist in der Chemischen und Kunststoffindustrie ein beachtliches Gewicht aus. Die Metallindustrie endlich ist in diesen beiden Regionen ebenfalls recht stark konzentriert.
Innerhalb der Untersuchungsregion sind die industriell-gewerblichen Arbeitsplätze erwartungsgemäss stark auf den Regionskern Langnau konzentriert (47,6%)[2]. Die vier übrigen Talgemeinden (Lauperswil, Rüderswil, Signau und Trubschachen) vereinigen zusammen nur noch 37,4% der Beschäftigten auf sich. Die Maschinenindustrie hat ihr Schwergewicht ausgeprägt in Langnau. Einzig die Holzbearbeitung und das Baugewerbe bieten relativ weit verstreut vorwiegend gewerbliche Arbeitsplätze an. Im Vergleich mit dem Stand in der Mitte der fünfziger Jahre fällt auf, dass sich die räumliche Verteilung der Beschäftigten nach Branchen nur geringfügig geändert hat. Bloss in der Maschinenbranche zeichnet sich zwischen 1955 und 1965 eine Konzentrationsbewegung zugunsten von Langnau ab.

523.2 Vertikale Branchenstruktur und Strukturfaktor

Der ungünstige Strukturfaktor deutete bereits an, dass im Oberen Emmental unterdurchschnittlich wachsende Branchen verhältnismässig stark vertreten sein müssen. Welche im einzelnen als wachstumsstark bzw. -schwach gelten, zeigt eine Auflistung der elf Branchen nach ihrem (gesamtwirtschaftlichen) Wachstumstempo, gemessen an den Beschäftigtenzahlen von 1955 und

[1] Vgl. Anhangtabelle 17.
[2] Vgl. Anhangtabelle 16.

1965. Bezieht man gleichzeitig das für 1967 ermittelte Wertschöpfungsniveau der Branchen ein, das zwar nicht durchwegs in den am schnellsten wachsenden Branchen auch am höchsten ist, so ergibt sich eine Gruppenbildung der Branchen nach ihrer Expansionskraft, an der man die Vertikalstruktur der Regionen beurteilen kann.

Tabelle 34

Gliederung der industriell-gewerblichen Branchen nach Expansionskraft (1955–1965) und Wertschöpfungsniveau (1967)

Branchen Qualifikation	Beschäftigtenwachstum in % p.a. (1955–1965) CH	 BE	BIP[1] 1967 pro Beschäftigten 1965 (in Fr.)
«Starke Branchen»:			
1. Baugewerbe	4,3	3,5	22 410
2. Chemische Industrie	4,2	3,4	44 010
3. Metall- und Maschinenindustrie	3,8	3,7	20 640
3.1. Maschinenindustrie, Apparate, Fahrzeuge	(4,0)	(3,0)	*
3.2. Metallindustrie und -gewerbe	(1,7)	(4,4)	*
«Mittelstarke Branchen»:			
4. Graphisches Gewerbe	2,5	2,5	20 730
5. Steine und Erden	2,1	1,2	26 400[2]
6. Papierindustrie	1,5	0,8	22 990
7. Nahrungs-, Genussmittel	1,3	0,6	23 350
«Schwache Branchen»:			
8. Uhrenindustrie	1,1	0,7	19 830
9. Holzverarbeitende Industrie	0,1	0,1	16 740
10. Textilien, Bekleidung, Leder	– 0,6	– 1,6	13 580
∅ 10 Branchen	2,5	2,0	*

[1] Zu Faktorkosten
[2] Schätzung

Quellen: BZ 65, Q. 410; BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen; *Eidg. Statistisches Amt,* Versuch einer Erfassung des Sozialproduktes von der Entstehungsseite her, in: Die Volkswirtschaft, 42. Jg. (1969), S. 564 ff.

Tabelle 35

Verteilung der Beschäftigten auf drei industriell-gewerbliche Branchengruppen im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1955 und 1965

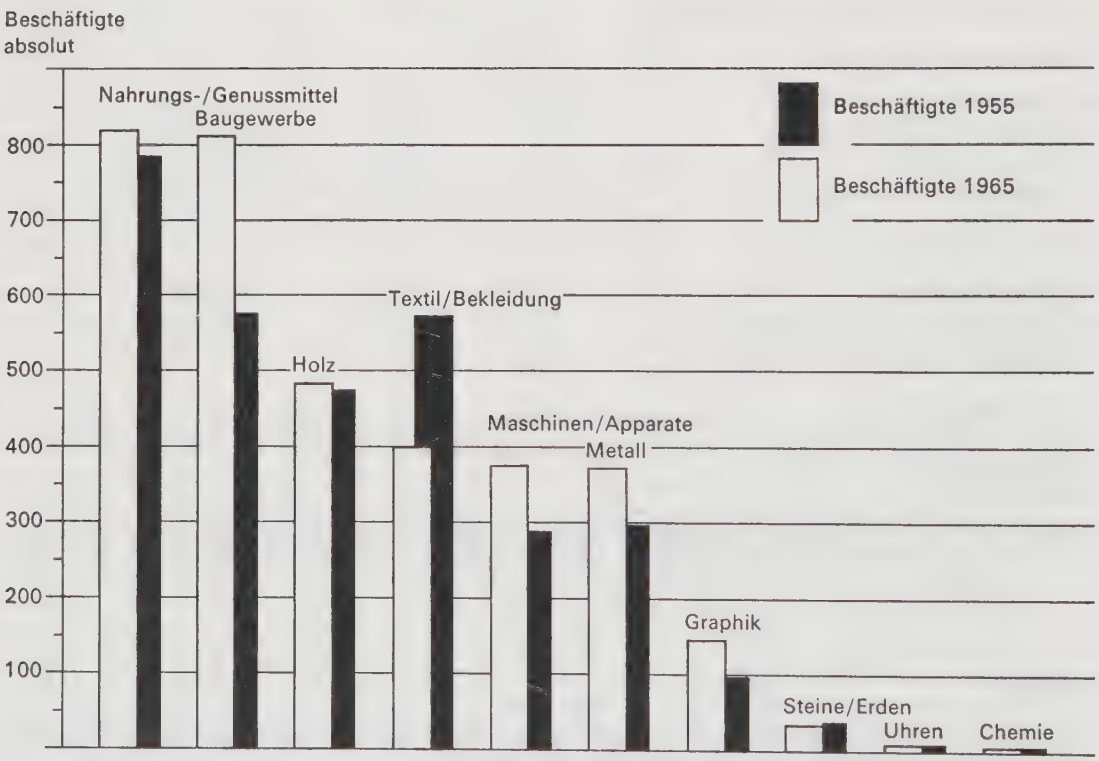
Beschäftigte in	Beschäftigte in %							
	1955				1965			
	OE	KO	BU	BE	OE	KO	BU	BE
starken Branchen	37,0	50,0	47,3	46,1	45,2	51,4	56,8	54,2
mittelstarken Branchen	29,3	30,9	14,6	21,1	29,1	34,1	21,1	19,4
schwachen Branchen	33,7	19,1	28,1	32,8	25,7	14,5	22,1	26,4

Quelle: Anhangtabelle 17.

Aus Tabelle 34 ist eine Dreigliederung der kantonalen und gesamtschweizerischen Branchenstruktur in drei expansionsstarke, vier mittelstarke und drei schwache Branchen ersichtlich. Diese Einstufung, in Einzelheiten sicher anfechtbar, beruht auf dem gesamtwirtschaftlich gesehen relativ engen Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Beschäftigtenentwicklung einer Branche und ihrem Wertschöpfungsniveau[1].
Wie verteilten sich nun die Beschäftigten in den drei Vergleichsregionen 1955 und 1965 auf die drei Gruppen? Tabelle 35 zeigt, dass im Oberen Emmental der Anteil der Arbeitsplätze in wertschöpfungs- und wachstumsstarken Branchen in beiden Stichjahren am geringsten war (S. 93). Nur dank dem Baugewerbe, das mit 23% (1965) den entsprechenden Vertikalanteil der Vergleichsregionen übertraf, erreichte die Untersuchungsregion einen Anteil starker Branchen von 45%. Auf die als schwach eingestuften Branchen entfiel mit rund 26% ein etwa gleich hoher Beschäftigtenanteil wie im Kanton. Die Regionen Konolfingen und Burgdorf hatten dagegen einen unterdurchschnittlichen Besatz in den – gesamtwirtschaftlich gesehen – als «fusskrank» geltenden Branchen. Die Übervertretung der mittelstarken Gruppe vermag das ungünstige Bild für das Obere Emmental nicht zu verbessern. Da seine Branchenstruktur schon 1955 die gleichen Grundzüge hatte (Graphik 12),

Graphik 12

Beschäftigte des sekundären Sektors nach Branchen im Oberen Emmental 1955 und 1965



Quelle: Anhangtabelle 16.

erklärt sich daraus leicht der besonders deutlich unter dem Wert 1 liegende Strukturfaktor für die Periode 1955–1965: Der unterdurchschnittliche Anteil beschäftigungsmässig stark expandierender Branchen, die tendenziell auch zu den wertschöpfungsstärkeren gehören, wirkte schon im Vergleich mit den Konkurrenzgebieten wachstumshemmend. Für die Regionen Burgdorf und Konolfingen deutete das anteilsmässig starke Gewicht nur mittelstarker Branchen seinerseits darauf hin, dass in diesen Räumen ebenfalls schwächere Struktureffekte als im Gesamtraum auftraten, wie sie übrigens im Strukturfaktor zum Ausdruck kommen.

[1] Vgl. *Prétat, C.*, a. a. O., S. 122 ff.

523.3 Einige Besonderheiten der regionalen Branchenstruktur

In kleinen Räumen pflegen besonders dominierende Branchen oft eine vom gesamtwirtschaftlichen Trend abweichende und für die Region bestimmende Entwicklung zu nehmen. Für die vier Hauptbranchen des industriell-gewerblichen Sektors des Oberen Emmentals war dies zwischen 1955 und 1965 allerdings nicht sehr ausgeprägt der Fall. Wenn man die regionale der gesamtkantonalen Entwicklung gegenüberstellt, so zeigt sich, dass die Beschäftigtenveränderung in den einzelnen Branchen in Richtung und Ausmass erstaunlich getreu der kantonalen Entwicklung folgte.

Tabelle 36

Beschäftigtenentwicklung nach Hauptbranchen im Oberen Emmental und im Kanton Bern 1955–1965 (in %)

Branchen	Veränderung Beschäftigte (in %) OE	BE
Nahrungs-, Genussmittel	+ 4,3	+ 5,9
Baugewerbe	+ 41,1	+ 41,2
Holzbearbeitung	+ 1,9	+ 1,0
Textilien, Bekleidung, Leder	– 31,5	– 17,2
Übrige Branchen	+ 30,8	+ 28,9
Total sekundärer Sektor	+ 10,1	+ 21,6

Quelle: Anhangtabelle 16.

Positive Struktureffekte hätten somit von weniger stark oder gar nicht vertretenen Branchen – das gilt insbesondere für die Chemie – ausgehen müssen. Wenn man die vier dominierenden Branchen Nahrungs-/Genussmittel, Baugewerbe, Holzbearbeitung und Textilien/Bekleidung/Leder näher untersucht, so ist die weitgehende Parallelentwicklung nicht von vornherein selbstverständlich, weisen diese Branchen doch einige standortbestimmte Besonderheiten auf, die teils eine gemässigtere Beschäftigtenzunahme, teils stärkere Schrumpfungsprozesse hätten erwarten lassen.

1. *Nahrungs- und Genussmittelindustrie:* Die heterogene Branche der Nahrungs- und Genussmittelproduktion wurde unter die «mittelstarken» eingereiht. Wichtigstes Kennzeichen ist ihre – trotz einigen mittelgrossen Betrieben der Biskuit- und Schachtelkäsefabrikation – im ganzen gesehen ausgesprochen kleinbetriebliche Struktur. Im Mittel beschäftigte 1965 jeder Betrieb nur 5,4 Arbeitskräfte, während es in den Regionen Konolfingen 11,5 (Stalden!) und Burgdorf 5,8 sind (bernisches Mittel: 7,0). Drei Unternehmungen der beiden erwähnten Betriebsarten vereinigten 1965 zusammen allein 44% oder 360 der 820 Beschäftigten. Der weitgehend regional begrenzte Versorgungscharakter aller übrigen Betriebsarten dieser Branche wird daraus leicht ersichtlich. Betrachtet man z. B. die wichtige Gruppe Milchprodukteherstellung, so zeigt sich zwar eine bemerkenswerte Abnahme der Anzahl Betriebseinheiten seit 1955 (Tabelle 37).

Tabelle 37

Betriebe und Beschäftigte der Betriebsart Milchprodukte 1955 und 1965 im Oberen Emmental

	1955	1965	Abnahme in %
Betriebe	62	47	– 24,2
Beschäftigte	243	237	– 2,5

Quellen: BZ 55, unveröffentlichte Maschinentabellen; BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen.

Dennoch beträgt der Beschäftigtendurchschnitt pro Käsereibetrieb – nur solche umfasst diese Betriebsart im Oberen Emmental – bloss 2,3 Arbeitskräfte. Sie bleibt also in einem Ausmass rein handwerklich und nicht arbeitsteilig organisiert, das einen effizienten Einsatz der Produktionsmittel sehr oft nicht gestattet. Die Weiterführung eines Teils dieser Betriebe dürfte auf lange Sicht schon arbeitskräfteseitig in Frage gestellt sein. Zudem zeichnen sich in der Milchwirtschaftspolitik Wandlungen in dem Sinne ab, dass unrationelle Kleinbetriebe, deren Beibehaltung bisher als im Interesse der Qualitätsförderung wichtig betrachtet wurde, künftig mit vermehrten finanziellen Massnahmen stillgelegt werden sollen[1]. Es liegt auf der Hand, dass auch das Obere Emmental davon betroffen sein wird.

2. *Baugewerbe:* Dem Beschäftigtenwachstum nach gilt das Baugewerbe als die expansivste Branche der Region. Ihre Wachstumsrate erreicht gerade den bernischen Durchschnitt. Es handelt sich um einen typischen Folgeleistungsbereich, dessen überraschend kräftige Entwicklung durch den Nachholbedarf im landwirtschaftlichen Bauen, das gesamträumliche Wirtschaftswachstum und insbesondere durch den Nachholbedarf im Infrastrukturbereich induziert wurde. Dank ihrer Beweglichkeit und verhältnismässig schwachen örtlichen Bindung konnten die Betriebe dieser Branche noch verhältnismässig gut Arbeitskräfte sowohl aus dem Ausland wie aus der Region selber rekrutieren. Die Standortnachteile der Region haben jedenfalls auf das Baugewerbe nur geringen Einfluss. Der durchschnittliche Arbeitskräftebestand der Branche – 8,1 Beschäftigte pro Betrieb – wird nur von der Maschinenindustrie übertroffen. Dennoch herrschen auch im oberemmentalischen Baugewerbe im Vergleich zu den angrenzenden Regionen Kleinstbetriebe deutlich vor. Eine Detailuntersuchung hat gezeigt, dass im an sich aus verschiedensten Betriebsarten zusammengesetzten Baugewerbe das Beschäftigtenwachstum vor allem von einigen mittelgrossen Betrieben des engeren Baugewerbes getragen wird, während die Kleinstbetriebe in den Aussengemeinden an Beschäftigten einbüssten, sich aber weitgehend als selbständige Unternehmungen halten konnten.

3. *Holzbearbeitung:* Die Holzbranche verzeichnete im Oberen Emmental wie in den Vergleichsräumen Burgdorf und Bern einen nur noch langsamen Beschäftigtenzuwachs, während sie in der Region Konolfingen noch kräftig expandierte[2]. Sie setzte sich 1965 zu ungefähr gleichen Teilen aus Sägereibetrieben, Herstellungsbetrieben von Holzwaren und aus holzverarbeitenden Betrieben (vorwiegend Möbel) zusammen. Beschäftigungsmässig konnten sich die Sägereien, deren Zahl seit 1955 um 8 auf 30 zurückging, am stärksten entfalten[3]. Die Konkurrenz von Ersatzprodukten, die namentlich auf dem Brettermarkt zu Margenkomprimierungen führte, hat ungeachtet der verhältnismässig günstigen Rekrutierungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte umfangreiche personalsparende Rationalisierungsinvestitionen erzwungen, die verschiedene Kleinbetriebe oft nicht mitmachen konnten. Nicht überraschend ist sodann, dass die Korb- und Flechtwarengruppe auch in der Region vollends bedeutungslos geworden ist.

4. *Textilien, Bekleidung, Leder:* Genau die Hälfte der Beschäftigten in der Textil-, Bekleidungs- und Lederbranche arbeiteten 1965 in Webereibetrieben. Die regionale Textilindustrie hat ihr Schwergewicht, wie aus Tabelle 38 hervorgeht, ganz ausgeprägt in diesem Zweig.
Die Zahl der Textilbetriebe hat sich gegenüber 1955 halbiert; ihre Beschäftigtenzahl ist um 18% zurückgegangen. Überhaupt ist gerade für die Textilindustrie der Rückgang der Kleinbetriebe auch im Oberen Emmental augenfällig. Selbst die Spezialisierung auf Produkte, deren Herstellung auf Grossmaschinen nicht wirtschaftlich ist, konnte die beschäftigungsmässige Schrumpfung des Zweiges nicht aufhalten.
Ähnlich liegen die Verhältnisse im ausserordentlich kleinbetrieblichen Bekleidungsgewerbe, aber auch im Zweig Lederherstellung und -bearbeitung. Mit Ausnahme einer Gerberei handelt es sich hier um Schuhmachereien. Industrielle Fertigungsbetriebe fallen nicht ins Gewicht. Die beschäftigungsmässige Entwicklung dieser Non-basic-Zweige ist damit einerseits praktisch von der demographischen Entwicklung der Region, anderseits vom Arbeitsplatzangebot in wertschöpfungs- und lohnstärkeren Branchen abhängig.

5. *Übrige Branchen:* Die restlichen sechs Branchen umfassten 1965 nur 27% der industriell gewerblichen Arbeitsplätze der Region (bernisches Mittel: 57%). Ihre bisherige regionale Entwick-

[1] Vgl. *Bundesbeschluss* über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiet der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss 1971) (vom 25. Juni 1971), Art. 12.
[2] Gerade an diesem Beispiel zeigt sich, wie einige wenige Betriebe die regionale Branchenentwicklung entgegen dem allgemeinen Trend beeinflussen können.
[3] Berechnet nach BZ 55 und BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen.

lung musste nicht im gleichen Ausmass schicksalhaft sein wie jene der vier «Schlüsselbranchen». Tatsächlich zeichnet sich nur im Maschinen-, Apparate- und Fahrzeugbau, wo dank hervorragenden Unternehmerleistungen ein gewisses Schwergewicht im Entstehen ist, ein Grundstock an leistungsfähigen Basisindustrien unter den insgesamt 40 Betrieben dieser Branche ab. Das graphische Gewerbe dagegen, das die höchste Beschäftigtenwachstumsrate aller in der Region vertretenen Branchen aufweist, verdankt seine Expansion praktisch nur dem einen dominierenden Druckereibetrieb.

Tabelle 38

Betriebe und Beschäftigte in der Textil-, Bekleidungs- und Lederbranche im Oberen Emmental 1955 und 1965

Wirtschaftsgruppen Betriebsarten	Betriebe 1955	 1965	Beschäftigte 1955	 1965
Textilien				
Garne, Zwirne, Fasern	2	1	21	10
Gewebe	12	6	235	199
Veredlung	1	1	10	15
Übrige	3	1	14	4
Bekleidung	154	65	221	109
Lederherstellung und -bearbeitung	38	28	83	63
Total Textilien, Bekleidung, Leder	210	102	584	400

Quellen: BZ 55, unveröffentlichte Maschinentabellen; BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen; Anhangtabelle 16.

6. *Die Betriebsgrössenverhältnisse:* In Kenntnis der wichtigsten Branchenbesonderheiten kann es nicht verwundern, dass die Betriebsgrössenstruktur im Oberen Emmental deutlich von jener des übergeordneten kantonalen Wirtschaftsraums abweicht. Nicht weniger als 35% der 618 Betriebe waren im Jahr 1965 noch Einmannbetriebe. Im bernischen Mittel waren es dagegen bloss 27%, die auch nur 2,3% aller Beschäftigten des Sektors vereinigten (Tabelle 39).

Tabelle 39

Betriebsgrössenstruktur des sekundären Sektors 1965 (Oberes Emmental – Kanton Bern)

Betriebe mit . . . Beschäftigten	Betriebe (in %) OE	 BE	Beschäftigte (in %) OE	 BE
1	35,4	27,5	6,3	2,3
2– 9	55,4	53,2	36,4	17,7
10–49	7,6	15,1	26,1	26,2
50–99	0,8	2,4	9,2	13,8
100 u. mehr	0,8	1,8	22,0	40,0

Quellen: BZ 65, Q. 411; BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen.

Die Kleinbetriebe mit weniger als 10 Arbeitsplätzen umfassten im Oberen Emmental zusammen 43% der Beschäftigten oder einen mehr als doppelt so hohen Anteil als im Kanton Bern. Mehr als 100 Arbeitsplätze stellten in der Region jeweils nur fünf Betriebe (0,8%), im Kantonsdurchschnitt sind es 1,8%, die aber einen nahezu doppelt so hohen Anteil an der Sektorbeschäftigung an sich binden wie in der Region. Es liegt auf der Hand, dass in handwerklich organisierten Kleinbetrieben, wie sie im Oberen Emmental derart ausgeprägt überwiegen, die Möglichkeiten zur Adapta-

tion des technischen Fortschrittes geringer sind als in Mittel- oder grösseren Betrieben, wo dank weitentwickelter Arbeitsteilung Spezialkenntnisse besser erwerbbar und verwertbar sind. Damit sind aber im Oberen Emmental Produktivitätsfortschritte tendenziell unter ungünstigeren Bedingungen erzielbar. Die besonderen Betriebsgrössenverhältnisse stellen damit im Grunde eine regionale Besonderheit dar, der das Gewicht eines eher ungünstigen Standorteffektes zukommt.

523.4 Beschäftigungsmässiger Branchenstrukturwandel und regionale Wertschöpfungs- und Wohlstandsentwicklung

Regionale Branchenstrukturanalysen, die nur auf die Beschäftigtenzahlen abstellen, vermögen nicht zu berücksichtigen, dass auch beschäftigungsmässig stagnierende oder gar schrumpfende Branchen gelegentlich ausgesprochen hohe Wertschöpfungszuwachsraten aufweisen. So ergab die erwähnte Sonderuntersuchung, dass die Branchen der Region mit den stärksten Wertschöpfungszunahmen – Nahrungsmittelindustrie, Holzbranche und Textil-/Bekleidungs-/Lederindustrie – zwischen 1960 und 1970 beschäftigungsmässig stagnierten oder rückläufig sind. Ferner zeigte es sich, dass beträchtliche Unterschiede zwischen den schweizerischen und regionalen Branchenwertschöpfungsniveaus bestehen, die nicht nur den sicher in beiden Fällen unvollkommenen Erhebungsmethoden zuzuschreiben sind. Namentlich die Unternehmungen der Nahrungsmittel- und Lederbranche in der Region stachen als wertschöpfungsstark hervor, während das Baugewerbe nur ungefähr das bescheidene Wertschöpfungsniveau der Textilindustrie erreichte. Hier zeigt sich also wiederum, dass einzelne dynamische Betriebe von Branchen, die an sich nicht zu den expansivsten zu rechnen sind, durchaus zu den Stützen der regionalen Wirtschaft gehören können, und zwar nicht nur beschäftigungsmässig.
Die Strukturanalyse des sekundären Sektors trägt recht wenig zur Erklärung des regionalen Einkommensrückstandes selber bei. Einmal müsste man auf die wohnhaften Erwerbstätigen abstellen, um methodisch sicherere Resultate zu erhalten; die Branchenzugehörigkeit der ausserregional Erwerbstätigen (Pendler) ist nämlich für die Beurteilung der Einkommenslage und ihrer Entwicklung ebenfalls von Bedeutung[1]. Sodann bleibt die Dominanz des primären Sektors, wie erwähnt, erster Erklärungsgrund des Einkommens- und Wohlstandsrückstandes. Als wesentliches Ergebnis kann mithin zu dessen ergänzender Erklärung einzig und sehr summarisch das arbeitsplatzmässige Vorherrschen wertschöpfungsschwacher, wenig expansiver Branchen und der vergleichsweise ungünstige Standortfaktor für die Periode 1955–1965 dienen.

524 Die künftige Entwicklung des sekundären Sektors im Oberen Emmental

524.1 Die Hauptergebnisse der Standort- und Branchenstrukturanalyse als Ausgangspunkt

Die vorangehenden Abschnitte skizzierten die internen Triebkräfte der bisherigen industriellen Entwicklung der Region. Die Standortbedingungen für die Industrie wurden auf ihre Bedeutung für die künftige Entwicklung hin untersucht und, soweit möglich, jenen der Konkurrenzregionen gegenübergestellt, die Branchenstruktur ferner auf ihre Expansionskraft hin analysiert. Als wesentliche (regions-) interne Bestimmungsfaktoren der bisherigen und künftigen Entwicklung des industriell-gewerblichen Sektors sind festzuhalten:

1. Die Beschäftigtenentwicklung wird im Vergleich zu den angrenzenden und dem übergeordneten Raum (Kanton Bern) durch negative rechnerische Regional-, Standort- und Strukturfaktoren geprägt. Sie drücken eine vergleichsweise stark abgeschwächte Wachstumskraft der regionalen Verarbeitungswirtschaft aus, deren Ursachen einerseits in regionalen Standortnachteilen, anderseits in einem wenig entwicklungsträchtigen Branchenspektrum liegen.

2. Als ins Gewicht fallende Standortnachteile und als Faktoren, die die Verbesserung der oberemmentalischen Standortgunst zwischen 1955 und 1965 gehemmt haben, beurteilten wir:

– unter den Bedingungen für den Faktoreinsatz die vergleichsweise ungünstigen Terrainverhältnisse für die Industrie (namentlich für potentielle Ansiedlerbetriebe), eine unterschwellige Industriefeindlichkeit der Bevölkerung und der eingesessenen Unternehmungen, die Mangellage an Kaderkräften, welche ihrerseits mit den Wohnortfaktoren zusammenhängt, eine durch mentale Widerstände oft erschwerte Ausschöpfung des heimischen Arbeitskräftepotentials und endlich die zumindest nicht besonders vorteilhafte Stellung der Region hinsichtlich der Energieversorgung;

[1] Erst die Ergebnisse der Auszählungsphase II der VZ 70 werden ergänzende Analysen erlauben.

– bezüglich den Möglichkeiten für die Faktorkombination die geringe Industriekonzentration, wodurch wichtige Möglichkeiten zur Nutzung von Fühlungsvorteilen entfallen, das – unter Vorwegnahme der entsprechenden Untersuchungsergebnisse – negative Gewicht der Wohnortfaktoren und der Rückstand in den Anstrengungen zum Gewässerschutz;
– unter den Bedingungen für Verwertung der eingesetzten Produktionsfaktoren das Fehlen besonderer absatz- und marktseitiger Vorteile zugunsten der Region;
– als irrationale Standortfaktoren starke persönliche Präferenzen und Familientraditionen, die bisher die Entwicklung bestimmter Zweige in der Region begünstigten, künftig aber kaum mehr Bedeutung haben werden.

Gesamthaft gesehen müsste man dem (rechnerischen) Standortfaktor auch in Zukunft einen Wert von deutlich unter 1 zuordnen, und zwar als Folge der künftig in der gleichen Richtung wie bisher wirkenden, vergleichsweise ungünstigen Standortbesonderheiten.

3. Die Branchenstruktur und ihre Umschichtungen waren zwischen 1955 und 1965 in der Region ebenfalls ungünstiger als in den Vergleichsräumen. Die horizontale und vertikale Branchenstruktur zeigten zum einen die Dominanz von vier Schlüsselbranchen und zum andern ein Übergewicht von wertschöpfungs- und expansionsmässig schwachen Branchen auf. Unter den Besonderheiten der Branchenstruktur im Oberen Emmental trat einmal die im wesentlichen zwergbetrieblich strukturierte Käsefabrikation als Faktor hervor, der für die künftige Beschäftigtenentwicklung zu beachten sein wird. Das Baugewerbe ist mit der bernischen Durchschnittsrate gewachsen, wobei die Konzentration der Betriebe weitergehen dürfte. Die Holzbranche der Region hat dem auch im Rückgang der Anzahl Betriebe ersichtlichen, durch Nachfrageumschichtungen bedingten Schrumpfungsprozess des Zweiges bereits Rechnung tragen müssen. In der Textil- und Bekleidungsindustrie ging die Beschäftigtenentwicklung dem rückläufigen Branchentrend gar voraus, und die restlichen Branchen, die zusammen nur rund einen Viertel der Sektorbeschäftigung ausmachen, umfassen nur wenige Betriebe, die auch für die Zukunft von der Betriebsstruktur her expansionskräftig sein werden. Hauptmerkmal der Betriebsgrössenstruktur endlich ist das Vorherrschen sehr kleiner (insbesondere Folgeleistungs-) Betriebe. Diese regionale Ausgangsstruktur und die Per-Saldo-Wirkung der bisherigen Anpassungsbewegungen an die gesamträumlichen branchenweisen Entwicklungstrends lassen weiterhin ein – im Verhältnis zur Beschäftigtenentwicklung im Kanton und in den Nachbarregionen – nur gedämpftes Arbeitsplatzwachstum und mithin einen weiterhin gedämpften Strukturfaktor von <1 erwarten.

524.2 Die überregionalen Entwicklungstendenzen

Die einschlägigen Prognosen der gesamtschweizerischen Beschäftigtenentwicklung in den industriell-gewerblichen Branchen rechnen für einen Prognosehorizont nach 1980 durchwegs mit jährlichen Zuwachsraten, die deutlich unter jenen der Verankerungsperiode 1955–1965 liegen[1]. Danach werden die hohen mittleren jährlichen Zuwachsraten des Dezenniums 1955–1965 (+2,5%) p. a. von solchen abgelöst werden, die nur mehr um 0,5% p. a. liegen dürften oder, für die Zehnjahresperioden 1965–1975 und 1975–1985, rund 3,8% bzw. 3,4% erreichen. Im Hinblick auf Beschäftigtenprognosen für bernische Regionen wäre eine ergänzende kantonale Arbeitsplatzprognose für die industriell-gewerblichen Branchen dringend erwünscht, um die regionalen Entwicklungsaussichten auch in ihren Rahmen zu stellen und an ihr auf ihre Konsistenz prüfen zu können. Leider bietet sich uns diese Möglichkeit nicht[2]. Als Behelfslösung, die selbstverständlich mit entsprechenden methodischen Fehlerquellen behaftet ist, gehen wir für eine grobe Schätzung der kantonalen Sektorbeschäftigung bis 1985 von folgenden Überlegungen aus:

1. Der Kanton Bern hat die landesdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung in der Verankerungsperiode 1955–1965 bei weitem nicht mitgemacht. Sie erreichte im Jahresmittel nur 2,0%[3], verglichen mit 2,5% in der Schweiz. Der Regionalfaktor für Bern ist denn auch kleiner als 1 (0,951) ausgefallen, was per Saldo auf wachstumshemmende Standort- und Branchenstrukturbesonderheiten schliessen lässt.

[1] Vgl. Anhangtabelle 18 und die dort angeführten Quellen.
[2] Andere Kantone, deren regionalpolitische Bemühungen fast durchwegs jünger sind als jene des Kantons Bern, verfügen demgegenüber heute über regionale Sektorprognosen. – Vgl. u. a. *Metron AG*, a. a. O.
[3] Vgl. Tabelle 34.

2. Obwohl wir keine gesicherten Anhaltspunkte über die künftige Entwicklung der relativen Standortgunst des kantonalbernischen Wirtschaftsraumes haben, rechnen wir angesichts der nur langfristigen Veränderbarkeit dieser Entwicklungskomponente damit, dass weiterhin gewisse Hemmnisse infrastruktureller, steuerlicher und mentaler Natur wirksam sein werden, wenn sie auch an Gestaltungskraft tendenziell verlieren werden[1].

3. Die bernische Branchenstruktur wies 1965 zwar eine bemerkenswerte Untervertretung der als expansionsschwach erkannten Textilindustrie auf, die aber ihrerseits durch die räumliche Konzentration der ebenfalls nicht zu den Wachstumsbranchen gehörenden Uhrenindustrie weitgehend wettgemacht wurde. Gesamthaft gesehen fielen schwach expandierende Branchen im bernischen Branchenspektrum weit stärker ins Gewicht; starke Branchen sind anteilsmässig weniger gut vertreten als im nationalen Raum (Tabelle 40).

Tabelle 40

Beschäftigte nach drei Branchengruppen 1965 (Schweiz – Kanton Bern)

Beschäftigte in	CH	BE
	Beschäftigte in %	
starken Branchen	60,4	54,2
mittelstarken Branchen	17,3	19,4
schwachen Branchen	22,3	26,4

Quellen: Tabelle 34; Anhangtabelle 17; BZ 65, Q. 410.

Zwar werden sich auch im Kanton Bern in den derzeitigen nachfrageseitigen Bedingungen für die Industrie kaum wesentliche Verschiebungen einstellen. Vielmehr wird der künftige Engpass noch vermehrt bei den Arbeitskräften, namentlich bei den erschwerten Möglichkeiten zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte, liegen. Die weitere Abwanderung dieses knappen Faktors aus Branchen, denen eine weniger starke Nachfrage gegenübersteht, in expansions- und lohnstärkere Bereiche wird sich auch in unserem Kanton weiter verstärken. Das bedeutet aber, dass verschiedene Branchen in Zukunft beschäftigtenmässig schrumpfen müssen.

3. Die Prognose für den Kanton Bern rechnet deshalb mit Beschäftigtenzuwachsraten im sekundären Sektor, die bis 1975 unter den gesamtschweizerischen liegen und erst zwischen 1975 und 1985 auf das nationale Entwicklungstempo einpendeln werden. In den 20 Jahren von 1965–1985 wird das Beschäftigtenpotential des bernischen Industrie- und Gewerbesektors nur noch um rund 15 000 wachsen; sein Anteil am schweizerischen Sektortotal wird damit leicht abnehmen[2].

524.3 Mutmassliche Entwicklung der Beschäftigten im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen bis 1985

Eine quantitative Prognose der industriell-gewerblichen Arbeitsplätze im Oberen Emmental bis 1985 stellt zweckmässigerweise einerseits auf die mutmassliche Wirkungsrichtung der internen Triebkräfte (Kap. 254.1), anderseits auf die externen (überregionalen) Einflüsse (254.2) ab. Zusätzlich gilt es zu berücksichtigen, dass eine derartige Prognose, abgesehen von allen inhärenten Unsicherheitsmomenten, nur die zahlenmässige Voraussage *einer* Entwicklung ist, die davon ausgeht, «dass sich der *Per-Saldo-Einfluss* der staats-, wirtschafts- und sozialpolitischen Bestimmungsfaktoren auf die zu prognostizierende Grösse in Zukunft . . . *nicht wesentlich* ändern werde»[3]. Unter Berücksichtigung dieser Randbedingung kann man damit rechnen, dass das aus den drei Planungsregionen gebildete Emmental (ET) bis 1975 die bernische Zuwachsrate der

[1] Für die Zeit vor 1968 vgl. die Ausführungen bei *Stocker, P./Risch, P.*, a.a.O., S. 50 ff. und S. 79 ff.
[2] Vgl. Anhangtabelle 18.
[3] *Arbeitsgruppe Prospektivstudien* (Oberleitung: Prof. Dr. F. Kneschaurek), Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000, Teil II, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungsperspektiven, St. Gallen 1970, S. 12.

Industriebeschäftigten mithalten, im darauffolgenden Dezennium aber nicht mehr erreichen wird[1]. Innerhalb dieser für die Untersuchungsregion in besonderem Mass relevanten Einwirkungszone wird die Entwicklung jedoch weiterhin sehr differenziert erfolgen:

- In der Region Konolfingen erlaubt der mutmasslich günstige Standortfaktor zunächst ein weiterhin überdurchschnittliches Beschäftigtenwachstum, und erst nach 1975 dürfte die Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze relativ kleiner werden; die Region kann 1985 nach der Prognose mit 4320 Arbeitsplätzen in industriell-gewerblichen Branchen rechnen.
- Die Beschäftigtenzahl der Region Burgdorf wird demgegenüber erst nach 1975 prozentual gleich stark wie im kantonalen Mittel wachsen, da verstärkte Ansiedlungen industrieller Betriebe vorher nur in geringerem Ausmass ausserhalb agglomerationsnäherer Standorte erfolgen dürften. Sie kann dank ihrem ebenfalls relativ wachstumsfreundlichen Branchenspektrum den derzeitigen Anteil am kantonalen Sektortotal behalten und sollte 1985 rund 13 900 industriell-gewerbliche Arbeitsplätze aufweisen[2].
- Für das Obere Emmental rechnen wir mit einem weiterhin sehr kleinen Anteil an der kantonalen Industriebeschäftigtenzahl. Die Beschäftigtenzunahme bewegt sich aber – wie bis anhin – weit unter dem kantonalen Durchschnitt, erreicht das Entwicklungstempo der Vergleichsregionen nicht und wird sich zudem verflachen. Für das Obere Emmental kann mit folgenden Beschäftigtenzahlen in den nächsten Zehnjahresperioden gerechnet werden:

  für 1975 mit 3550 Beschäftigten (+2,8%),
  für 1985 mit 3640 Beschäftigten (+2,5%),

  womit der mutmassliche Anteil der industriell-gewerblichen an den in der Region insgesamt angebotenen Arbeitsplätzen im Prognoseendjahr auf 42% ansteigt.

Zur Begründung dieser namentlich für die Untersuchungsregion ausgesprochen bescheidenen Beschäftigtenzunahme sind folgende regionalen Besonderheiten und sich abzeichnenden Tendenzen noch besonders zu erwähnen, die zudem einige Anhaltspunkte über die wahrscheinlichen Verlagerungen der Beschäftigtenanteile zwischen den Branchen innerhalb der Region abgeben[3]:

1. Mit Ausnahme der Betriebe der Textil- und Lederbranche, die mit einer zunehmenden Verlagerung der Nachfrage auf Kunstfaser- und Kunststoffprodukte rechnen müssen, sehen alle Befragten bis 1980 kräftige Umsatzsteigerungen voraus. Das gilt insbesondere für die Holz- und die Metallbranche, während die Umsatzentwicklung in der Maschinenindustrie eher zurückhaltend beurteilt wird. Auch das Baugewerbe rechnet mit Umsatzsteigerungen.

2. Zur Unternehmensexpansion notwendige Grossinvestitionen hat die einheimische Industrie im wesentlichen mit dem Jahr 1970 abgeschlossen. Deshalb sehen die Betriebe für die laufende Dekade nur mehr Investitionen vor, die im Jahresmittel eher unter denen der Periode 1960–1970 liegen. Immerhin haben rund drei Viertel der befragten Unternehmungen Erweiterungsprojekte für ihre Betriebe; von ihrer Realisierung erwartet man bis 1980 Produktionsausweitungen, mit denen sich die steigenden Kosten einfangen lassen sollen. Sie werden namentlich personalsparenden Produktionstechniken Eingang verschaffen. Dabei wird es sich aber durchwegs um schrittweise Erweiterungen handeln, mit denen kaum Grossinvestitionen verbunden sind, welche zusätzliches Personal binden könnten.

3. Dementsprechend beurteilen die befragten Unternehmungen auch ihre künftige Arbeitskräfteentwicklung. Die Nahrungsmittel- und die Textilindustrie sehen einen auf den Prognosehorizont hin rückläufigen Personalbestand voraus. Die übrigen Unternehmungen rechnen mehrheitlich mit einer geringfügigen Ausweitung des Beschäftigtenbestandes, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass drei Viertel der Unternehmungen die Rekrutierung von genügend gelernten Arbeitskräften, insbesondere solchen der Kaderstufe, künftig als ernsthaft gefährdet erachten. Zusammen mit den übrigen erwähnten, dämpfenden Faktoren lässt das den Schluss zu, dass in der Region

- die vier Branchen Steine und Erden, Nahrungs-/Genussmittel, Textilien-Kleider-Leder und Holzverarbeitung bis 1985 an Arbeitskräften verlieren werden,

[1] Vgl. die Prognosewerte in Anhangtabelle 18.
[2] Diese Prognose bleibt somit unter den (von uns auf den heutigen Perimeter ergänzten) Schätzungen von Grosjean. – Vgl. *Grosjean, G.*, und Mitarbeiter, a.a.O., Kap. 11.3, S. 2.
[3] Vgl. *Eisenhut, U.*, a.a.O., insbesondere S. 125 f.

– das Baugewerbe, das weiterhin verhältnismässig am leichtesten Arbeitskräfte finden wird, diesen Vorteil auch mit einem anhaltenden Wachstum – das allerdings bedeutend weniger kräftig sein wird als bisher – nutzen kann,
– die übrigen Branchen per Saldo in nur sehr bescheidenem Umfang wachsen werden, wobei die Maschinen- und Apparateindustrie noch am ehesten Arbeitskräfte in grösserem Umfang anziehen kann. Ihr – und in Ausnahmefällen auch Betrieben in «schrumpfenden Branchen» – wird es, wie anderwärts, gelegentlich möglich sein, dank dem Auffinden von Marktlücken in eine Ertragslage zu kommen, die eine Expansion erlaubt und zusätzliche Arbeitsplätze nach sich zieht.

Aufgrund der Standortfaktoren-Analyse rechnet die Prognose nicht mit Neuansiedlungen, die bedeutende Arbeitskräfteverschiebungen verursachen. Selbst wenn man die eine oder andere Betriebsverlegung in die Region in Rechnung stellt, wird sich die innerregionale Verteilung der Arbeitsplätze im sekundären Sektor mit Sicherheit weiter auf die Talgemeinden hin verschieben. Handwerklich-gewerbliche Betriebe, namentlich in den Gruppen Nahrungsmittel, Bekleidung, Metallbearbeitung und baugewerbliche Berufe, werden vermehrt nur noch in den grösseren Ortschaften domiziliert sein.

53 Die Struktur des Dienstleistungssektors

531 Das Gewicht der einzelnen Dienstleistungszweige

In Kenntnis von Struktur und Entwicklung der «Basic»-Bereiche des sekundären Sektors kann das geringe Gewicht der Dienstleistungszweige an der Gesamtbeschäftigung des Oberen Emmentals nicht weiter erstaunen. Die ausgesprochenen Folgebetriebe einer «wachstumsfreudigen» Industriestruktur sind denn auch im Emmental besonders schwach vertreten[1]. Das betrifft die Zweige von Grosshandel, Bank/Versicherung/Vermittlung, Reinigung/Verpackung und den ganzen unter «Wohlfahrt» subsumierten Bereich mit Bildung, Kultur, Unterhaltung, Gesundheitswesen («induzierte Zweige»). Ihr Vorkommen hängt ebenfalls zum Teil vom Vorhandensein industrieller Unternehmungen und Arbeitsplätze sowie von einer aus ihnen resultierenden, durch relativ hohe Einkommen und höheren Wahlbedarf gestützten Nachfrage[2] ab.

Tabelle 41

Bedeutung der «induzierten» Dienstleistungszweige[1] im Oberen Emmental und in Vergleichsregionen 1965

	OE	KO	BU	BE
Beschäftigtenanteil «induzierter» Zweige am Sektortotal (in %)	28,7	32,3	34,0	30,5
Horizontalanteile: «induzierte» Zweige	1,3	1,1	4,8	100,0
Dienstleistungszweige total	1,4	1,0	4,3	100,0

[1] Grosshandel; Bank, Versicherung, Vermittlung; «Wohlfahrt»; Reinigung, Verpackung, übrige

Quelle: Anhangtabelle 19.

Die erwähnten vier Zweige sind im Oberen Emmental untervertreten, in den Regionen Konolfingen und Burgdorf relativ stärker vertreten als im kantonalen Mittel. Dass der Rückstand nicht noch grösser ausfällt, kann dem Grosshandel zugeschrieben werden. Gerade hier bestätigt sich die Abhängigkeit einzelner Zweige von «Exportbranchen»: Die Verflechtung des Engroshandels mit der land- und viehwirtschaftlichen Produktion ist offensichtlich.
Deutlich manifestiert sich sodann im schwachen regionalen Besatz der Zweige Vermittlung und Beratung, der persönlichen Dienstleistungen und der übrigen Zweige (Verpackung, Reinigung) deren Agglomerationsabhängigkeit. Den Dienstleistungszweigen der öffentlichen Verwal-

[1] Vgl. zu den folgenden Ausführungen die zahlenmässigen Grundlagen in Anhangtabelle 19.
[2] Vgl. *Menz, L.*, a.a.O., S. 27.

tung, des Verkehrs, der PTT und den Zweigen Elektrizität, Gas, Wasser kommt Infrastrukturcharakter zu; den eigentlichen «Unterhaltsdiensten» kann auch der Ausbildungsbereich zugerechnet werden. Hier scheint sich eine andere Tendenz des Dienstleistungsbereichs anzudeuten: die geringen «Spillins»[1]. Die Forderung nach gleichwertiger Versorgung mit öffentlichen Diensten im weitesten Sinn erfordert in Randgebieten anteilsmässig mehr Beschäftigte, die nicht in der Produktion oder in «einkommensabhängigen» Zweigen eingesetzt werden können. Die entsprechenden Vertikalanteile bewegen sich denn auch in Burgdorf und im Oberen Emmental etwa im Kantonsmittel, die horizontalen Anteile schwanken um die Regionsquoten des ganzen Sektors[2]. Als typischer «Non-basic»-Bereich mit stark überdurchschnittlichem Besatz sticht sodann im Oberen Emmental der Detailhandel hervor. Er weist als Relikt eines verzögerten Strukturwandels nicht nur auf mentale Beharrungsmomente hin (die wiederum mit der Altersgliederung in Zusammenhang gebracht werden können), sondern auch auf gewisse potentielle Arbeitskräftereserven.
Der niedrige Anteil von Arbeitsplätzen in Dienstleistungszweigen kann weitgehend als Resultat der relativen Agglomerationsnähe (Bern) und als Folge der schwachen Industrialisierung erklärt werden. Dennoch ist zu beachten, dass der Tourismus, der seinen Niederschlag ganz besonders im Personalbestand des Gastgewerbes findet, durchaus eine eigentliche «Exportbranche» sein kann. Im Emmental ist dies, wie seine stark unterdurchschnittlichen Anteile zeigen, offensichtlich nicht der Fall. Angesichts der Bedeutung, die dem Fremdenverkehr als Entwicklungszweig für wirtschaftlich schwache, landschaftlich aber unversehrte Regionen vermehrt zugemessen wird, ist eine summarische Bestandesaufnahme der Möglichkeiten der Region in bezug auf Fremdenverkehr und/oder Naherholung, der bisherigen touristischen Entwicklung, der getroffenen Bestrebungen zur Förderung des Fremdenverkehrs im Emmental und der sich abzeichnenden Bedürfnisse nötig.

532 Insbesondere: Stand und Entwicklung des Fremdenverkehrs im Gebiet des Verkehrsverbandes Emmental (VVE)

Die seit einiger Zeit feststellbaren Bemühungen, die touristischen Möglichkeiten des Emmentals zu erfassen und die Förderungsbemühungen zu koordinieren[3], beschränken sich nicht auf das Obere Emmental. Die folgenden Ausführungen beziehen sich denn auch auf das gesamte Tätigkeitsgebiet des Verkehrsverbandes Emmental (VVE)[4]. Vergleiche mit andern ausgewählten Gebieten sind leider nur vereinzelt möglich.

532.1 Touristische Standortgunst: Naturräumliche Voraussetzungen

Fremdenverkehrsgebiete sind von einer günstigen Kombination bestimmter Standortgegebenheiten wohl in höherem Mass abhängig als Regionen mit Schwergewicht in Verarbeitungs- und übrigen Dienstleistungsbereichen. Die touristische Attraktivität wird zunächst durch das sog. ursprüngliche Fremdenverkehrsangebot geprägt, das die Bedingungen für den Einsatz der Produktionsfaktoren, für ihre Kombination und ihre Verwertung begrenzt. Es ist charakterisiert durch natürliche Umweltbedingungen, namentlich durch besondere klimatische, geographische und topographische Verhältnisse. Von den naturräumlichen Gegebenheiten her sind die touristischen Möglichkeiten des Emmentals im Vergleich zu andern, konkurrierenden Gebieten zweifellos schon stark eingeschränkt. Für den *Sommertourismus* fehlen beispielsweise einladende Seen im Verbandsgebiet. Mit Ausnahme des Napfmassivs und von Hohgant und Schrattenfluh sind keine Aussichtspunkte besonders hervorzuheben, die mit jenen des nahen Alpengebietes konkurrieren könnten. Vergleicht man einige zentrale Klimafaktoren[5] von Langnau und Oeschberg mit jenen der sieben Orte Altstätten SG, Hallau, Muri AG, Bern, Romont und Sion, so stellt man für Langnau überdurchschnittliche monatliche Niederschläge fest, ferner für die Jahre 1961 bis 1966 vergleichsweise eher überdurchschnittliche Bewölkungsverhältnisse, die gerade in

[1] *Frey, R.L.*, a.a.O., S. 62 und 96.
[2] Vgl. Anhangtabelle 19.
[3] Entsprechende längerfristige Studien werden im Rahmen des 1969 gegründeten Betriebsausschusses des Reisebüros Langnau, in dem die mit dem Fremdenverkehr verbundenen Organisationen vertreten sind, unternommen.
[4] Vgl. Graphik 5.
[5] Vgl. *Grosjean, G.*, und Mitarbeiter, a.a.O., Karte zu Kap. 1.2.

den Sommermonaten über jenen der übrigen Messorte liegen. Günstig schneidet dagegen das engere Emmental, immer repräsentiert durch den Messort Langnau, in bezug auf die Nebeltermine ab, die mit Ausnahme der Monate Januar und Dezember durchwegs günstiger als in allen andern Vergleichsorten ausfallen. Für den *Wintersport* sind die Ausgangsbedingungen selbst dann verhältnismässig ungünstig, wenn man von vornherein alle Eignungsüberlegungen an weniger anspruchsvollen Gästekategorien orientiert. Schneesicherheit besteht trotz den relativ hohen Niederschlägen aus den weiter vorn erwähnten Gründen[1] nur im obersten Emmental (Schangnau) und vereinzelt an NW-exponierten Hängen in tieferen Lagen. Schon aus diesem Grund dürften kürzere potentielle Skihänge im tiefer gelegenen Gebiet (unter 900 m ü. M.) meist nur in besonders schneereichen Wintern eine befriedigende Auslastung von Beförderungsanlagen mit grösserer Kapazität erlauben. Ohne unumgängliche Detailabklärungen für Skiliftprojekte präjudizieren zu wollen, kann man festhalten, dass dem Emmental mit einigen Ausnahmen Gebiete mit natürlichen Voraussetzungen fehlen, die bereits bestehenden oder im Aufbau begriffenen Skiorten im Einzugsgebiet der Agglomeration Bern und des übrigen Mittellandes bestenfalls gleichwertig wären. Mineralhaltige *Quellen* hatten für das Bäderwesen als einem besonderen touristischen Zweig in der Vergangenheit wohl eine gewisse Bedeutung. Die Zahl der Quellen, die für Bäder genutzt wurden, war zeitweilig recht gross. Dagegen genügt auch heute keine den Anforderungen, die an den mineralischen Gehalt des Wassers zur Einstufung als Heilbad gestellt werden[2]. Das Bäderwesen unterlag und erlag, wie anderwärts, jenen «Konsumwandlungen», die alle balneologisch unbedeutenden Bäder und Quellen besonders treffen mussten[3]. Im Gebiet des VVE sind nur noch vier Bäder als Kurbäder klassiert[4]. Als standortmässige Randbedingung ist endlich die relativ geringe Entfernung des Verbandsgebietes von den Agglomerationen Bern, Biel und – seit der Eröffnung der N 2 – auch Basel zu erwähnen. Für die gleichen Räume stellt aber die kaum grössere Distanz von Konkurrenzgebieten des Emmentals – Jura, Schwarzenburgerland, Innerschweiz und namentlich Oberland – einen ins Gewicht fallenden Nachteil dar. Das Emmental ist nicht, wie beispielsweise der Schwarzwald für die ringsum gelegenen Städte im süddeutschen Raum, praktisch das einzige, vielfältige Möglichkeiten bietende Naherholungsgebiet mit Panoramastrassen, Seen, Ausflugsorten und Wintersportorten für mehrere Gross- und Mittelstädte. Es besteht vielmehr ein hartes Konkurrenzverhältnis, indem die erwähnten Regionen mehrheitlich wesentlich günstigere Ausgangssituationen bezüglich der natürlichen Voraussetzungen haben.

Wir sehen die wesentlichen touristischen Vorzüge des Emmentals in seiner landschaftlichen Unversehrtheit als von Verkehr und Betriebsamkeit weitgehend abgeschirmter, dank verhältnismässig dichten und im Durchschnitt gut ausgebauten Verkehrswegen leicht erreichbarer Naherholungsraum. Eine «besondere Stärke» der Region liegt ferner in der Bewahrung von Sitten und Gebräuchen (Chilbi, Märit usw.), im Ruf, die Region Gotthelfs zu sein, und in zahlreichen architektonisch und kulturell bedeutsamen Ortsbildern. Über zahlreiche Strassen und Fahrwege ist praktisch jeder Graben für den motorisierten Ausflugsverkehr befahrbar und damit ein möglicher Ausgangspunkt für Wanderungen auf die höher gelegenen Eggen und Alpen (z. B. Mettlen, Schallenberg, Blapbach). Die Überschaubarkeit der Gegend, namentlich des Oberen Emmentals, bietet mit jedem Geländegewinn eine stets wechselnde Szenerie. Natürliche Standortvorteile dieser Art lassen sich allerdings nur schwer wirtschaftlich nutzen, wenn sie nicht im gleichen Zug in Frage gestellt werden sollen. Sie sprechen, so belassen, kein breites (Massen-) Publikum an, sondern eher denjenigen, der der Masse entfliehen will. Für einen eigentlichen organisierten Fremdenverkehr fehlen weitgehend die Voraussetzungen zum Aufbau einer leistungsfähigen touristischen Infrastruktur (z. B. «Skizirkus», Höhenstrasse, Recreation Centers in grossem Stil). Im übrigen bieten die konkurrierenden Naherholungsregionen im Einzugsgebiet der Mittelland-Agglomerationen ähnliche Vorzüge, darüber hinaus aber einige zusätzliche Vorzüge für Sommer- und/oder Wintersportbetrieb, die das Emmental nicht hat. Das bedeutet aber nichts anderes, als dass das Emmental seinen relativen Standortnachteil durch ergänzende (abgeleitete) Angebotskategorien wettmachen müsste. Ob es das bisher vermocht hat, können einerseits die Entwicklung der touristischen Nachfrage im Vergleich mit anderen Gebieten, anderseits Stand und Entwicklung des touristischen Angebots zeigen.

[1] S. 65.

[2] Vgl. *Lüthi, A.J.*, Die Mineralbäder des Kantons Bern, Wesen, Entwicklung und touristische Bedeutung, Diss. Bern 1956 (gedr. Burgdorf 1957), S. 16.

[3] Vgl. *Beer, A.*, Strukturwandlungen im Fremdenverkehr des Kantons Graubünden von 1925 bis 1965, Diss. St. Gallen 1967 (gedr. Zürich 1968), S. 83 f.

[4] Vgl. *Lüthi, A.J.*, a. a. O., S. 134. – Inzwischen ist das Schlegwegbad als touristischer Betrieb eingegangen.

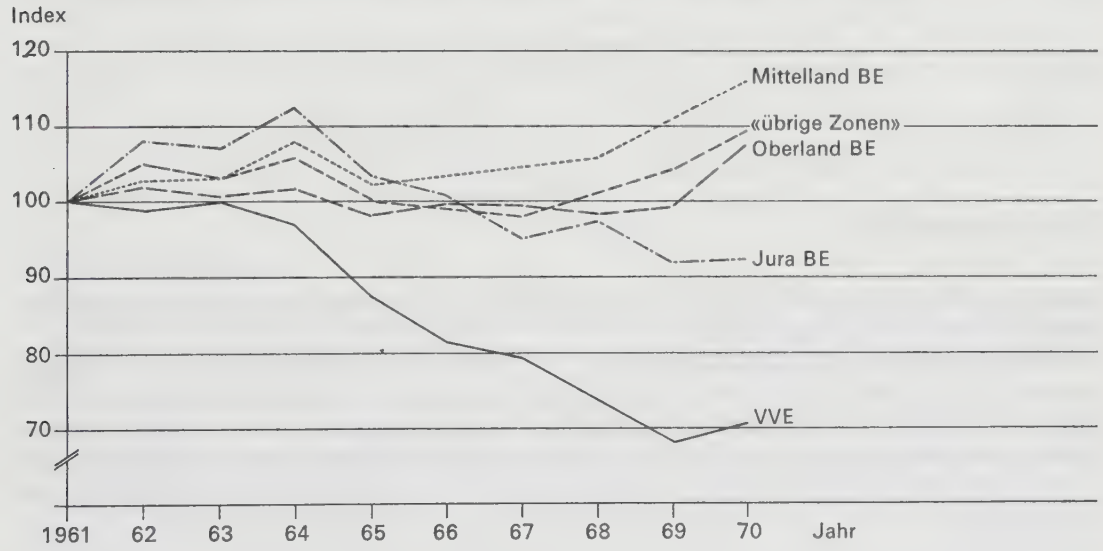
532.2 Entwicklung und Struktur der touristischen Nachfrage

Wachstum und Bedeutung des Fremdenverkehrs in der erweiterten Untersuchungsregion können nicht durch Ermittlungen der Ertragsintensität dieser Branche dargestellt werden. Die Wandlungen in der Bedürfnisstruktur kommen am umfassendsten in der frequenzmässigen Entwicklung der Gesamtnachfrage, ausgedrückt in Logiernächtezahlen, und in qualitativen Veränderungen innerhalb der Nachfrage nach Beherbergungsarten und -kapazitäten zum Ausdruck. Selbstverständlich sind sie auch immer durch angebotsseitige Gestaltungskräfte – verkehrsmässige und touristische Anlagen, Werbung, natürliche Schönheiten – mit beeinflusst. Die wichtigsten nachfrageseitigen Indizien über das regionale Fremdenverkehrspotential geben die *Frequenzentwicklung und ihre Wandlungen im Sektor der klassischen Beherbergungsformen* und im sog. *Hébergement complémentaire* sowie *Ausmass und Struktur des Naherholungs- und Ausflugsverkehrs* ab.

1. Die globalen jährlichen Logiernächtezahlen haben sich für das Gebiet des VVE seit 1961 ausgesprochen ungünstig entwickelt. Graphik 13 zeigt, dass sie gegenüber dem Basisjahr nicht nur mit der Indexentwicklung vergleichbarer Gebiete nicht Schritt halten konnten, sondern auch absolut auf ein tieferes Niveau gesunken sind. Von den übrigen Regionen – mit Ausnahme des Oberlandes durchwegs nicht ausgesprochene Fremdenverkehrsgebiete – hat nur der Berner Jura eine der Tendenz nach ähnliche, aber nicht annähernd so ungünstige Entwicklung durchgemacht. Der emmentalische Tourismus konnte namentlich der relativen Logiernächteentwicklung jener als «übrige Zonen» zusammengefassten Gebiete bei weitem nicht folgen, deren touristische Bedingungen neben jenen des Jura den emmentalischen am nächsten kommen.

Graphik 13

Entwicklung der Logiernächte im VVE und in Vergleichsgebieten 1961–1970



Quelle: Anhangtabelle 20.

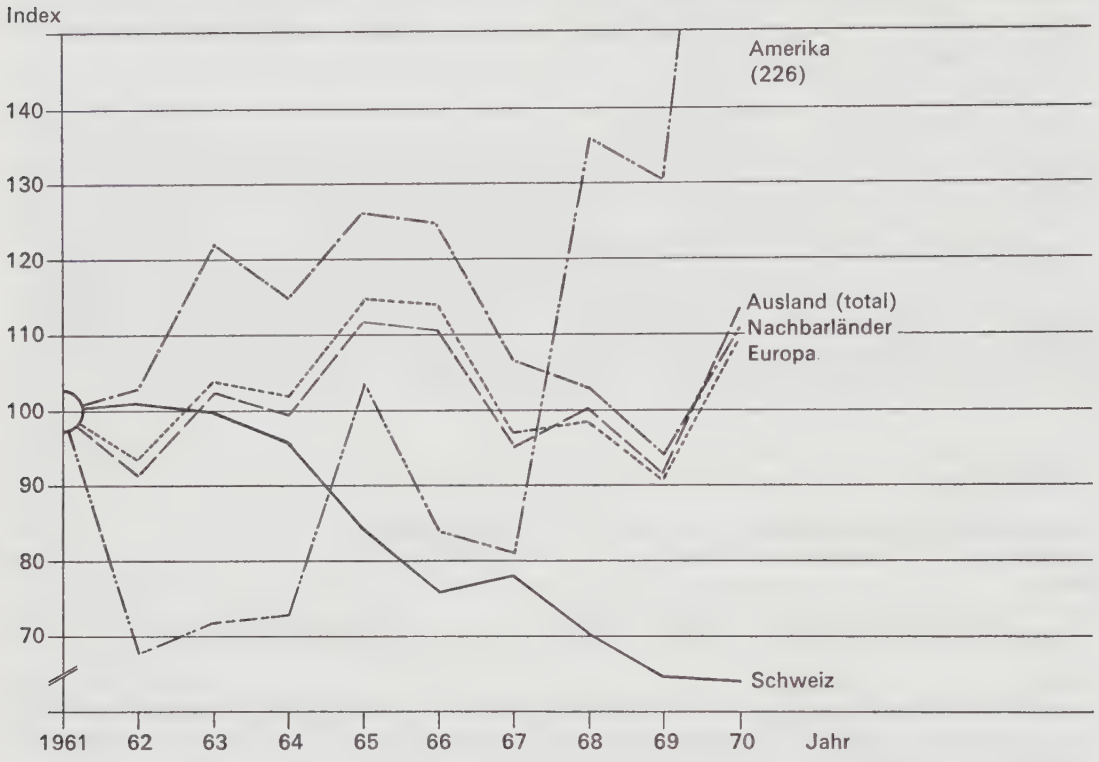
Weil, wie anderwärts, die klassische Beherbergungsform noch die wichtigste Umsatzquelle des Tourismus ist, muss ihr volkswirtschaftlicher Beitrag im Emmental vergleichsweise geringer geworden sein[1]. Der Marktanteil des VVE an den im Kanton Bern erzielten Logiernächten ist seit 1961 von 4,3% auf 2,9% (1970) zurückgegangen. Vor allem die Schweizer Gäste haben sich in diesem Zeitabschnitt offenbar in grossem Ausmass vom Emmental ab- und anderen in- und ausländischen Regionen zugewandt (Graphik 14). Ihre Logiernächte sind von 154 000 auf 99 000

[1] Vgl. *Kaspar, C./Berger, H.U.*, Kurortserhebung im Kanton St. Gallen, Schlussbericht erstattet im Auftrag des Verkehrsverbandes des Kantons St. Gallen vom Seminar für Fremdenverkehr an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, St. Gallen, o. J., S. 22, wo für diesen Kanton die Umsätze von Hotels und Gasthöfen allein auf 26% der gesamten touristischen Umsätze geschätzt werden und höher angegeben werden als der ferien- und ausflugsbedingte Umsatz der reinen Verpflegungsbetriebe (ca. 24%).

zurückgegangen. Zwar hat der Ausländeranteil kontinuierlich von 12% (1961) auf nunmehr 20% zugenommen. Bei der nach wie vor überwiegenden Bedeutung des «Inlandgeschäftes» vermag aber selbst die in jüngster Zeit imposante Indexentwicklung bei den Gästen aus Amerika – offensichtlich ein Ergebnis gezielter Werbeanstrengungen – das Bild nicht wesentlich zu verbessern.

Graphik 14

Entwicklung der Logiernächte nach Herkunftsland der Gäste im VVE 1961–1970



Quelle: Anhangtabelle 21.

Namentlich die Gästezahlen aus den Nachbarländern halten sich noch immer im bescheidenen Rahmen der frühen sechziger Jahre.
Die Sommer-/Winterlogiernächte stehen im VVE heute im Verhältnis 3:1. In den «übrigen Zonen» dagegen machen die Winterlogiernächte rund 44% der Sommerfrequenzen aus[1]; obwohl diese Gebiete sich in ähnlicher Weise wie das Emmental aus Hügelland mit beschränkten touristischen Möglichkeiten und aus Orten mit vorwiegend Passantenverkehr zusammensetzen, vermögen sie offenbar auch im Winter eine verhältnismässig höhere touristische Nachfrage zu befriedigen.

Tabelle 42

Ausländeranteile an den Logiernächten 1961–1970 nach Saison (VVE – «übrige Zonen»)

Regionen	Saison	1965	1966	1967	1968	1969	1970
VVE	Sommer	*	19,2	16,1	10,0	18,8	22,5
	Winter	8,8	10,2	19,7	18,7	11,6	
«Übrige Zonen»	Sommer	*	46,8	46,5	45,3	45,1	46,7
	Winter	27,9	26,9	26,0	27,8	30,2	

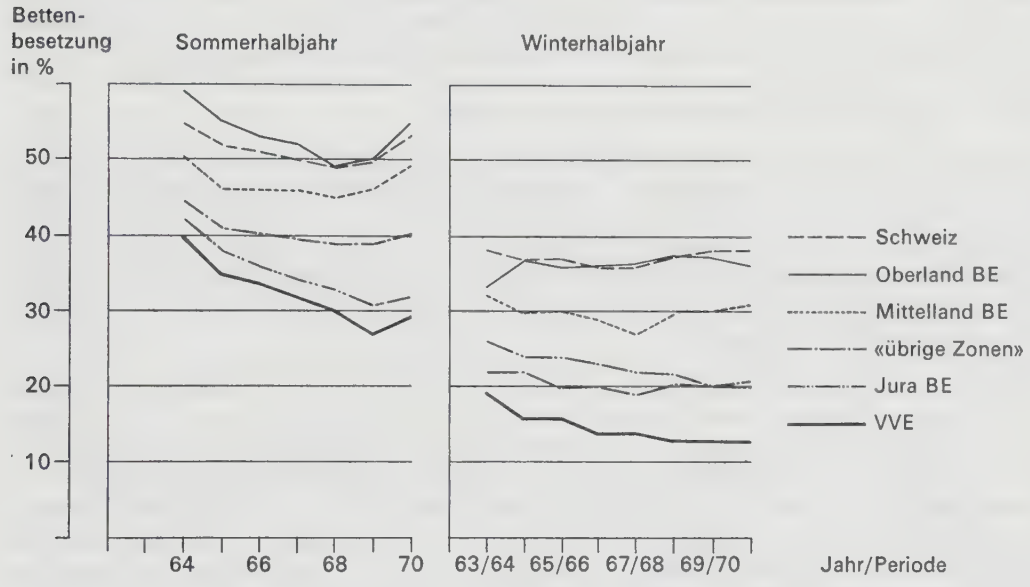
Quelle: Anhangtabelle 22.

[1] Vgl. Anhangtabelle 22.

Auffallend tief sind im VVE, wiederum im Vergleich mit den «übrigen Zonen», die Ausländeranteile sowohl im Sommer- als auch im Winterhalbjahr (Tabelle 42). In beiden Räumen sind die Ausländeranteile im Winter wohl im Steigen begriffen, doch sind sie im Emmental nach wie vor bescheiden.
Die unbefriedigenden Nachfrageverhältnisse müssen sich ungünstig auf die prozentuale Bettenbesetzung auswirken. Sie gibt erste Anhaltspunkte über die Ausschöpfung des vorhandenen Bettenangebotes durch die touristische Nachfrage. Die Besetzung der tatsächlich verfügbaren Betten ist im VVE, wie aus Graphik 15 ersichtlich ist, wiederum wesentlich ungünstiger als in allen Regionen, die dank ähnlicher monatlicher Verteilung der Spitzenfrequenzen herangezogen werden dürfen.

Graphik 15

Bettenbesetzung[1] im VVE und in Vergleichsgebieten 1964–1970 nach Saison



[1] in % der verfügbaren Betten

Quellen: Eidg. Statistisches Amt, Emmentalischer Verkehrsverband, Ankünfte und Logiernächte nach Herkunftsländern der Gäste (unveröffentlichte Maschinentabellen); *Eidg. Statistisches Amt,* Fremdenverkehr in der Schweiz im Sommerhalbjahr . . ./Winterhalbjahr . . . (Jahrgänge 1964–1970 bzw. 1963/64–1969/70).

Die Gründe müssen beim touristischen Angebot im weitesten Sinn liegen, dürfen indessen nicht bei einer Ausweitung des Bettenangebotes gesucht werden[1]. Zwar ist die Nachfrage nach Ferienunterkünften der mittleren Preisklasse auch im Emmental beträchtlich. Sie scheint sich aber verstärkt auf andere Regionen, die neben andern Vorteilen ebenfalls zeitgemässe Unterkünfte in mittleren und tieferen Preisklassen anbieten können, zu verlagern. Jedenfalls deutet schon die bessere Auslastung der gesamthaft vorhandenen Beherbergungskapazität in den Vergleichsgebieten darauf hin.

2. Die sogenannten zusätzlichen Beherbergungsformen – Ferienwohnungen, Massenlager, Campingplätze – haben im VVE in den letzten Jahren einen gewissen Aufschwung erfahren[2]. Schätzungen auf Grund erster Angaben des Eidg. Statistischen Amtes und der Ferienwohnungsstatistik der EBT ergeben, grosszügig gerechnet, für die letzten Jahre jeweils rund 22 000–28 000 Logiernächte. Machen diese Beherbergungsformen im Oberland rund 80% der Hotelübernachtungen aus, so sind es im Emmental erst rund 35%. Das saisonale Schwergewicht liegt eindeutig im Sommerquartal. Auf diese drei Monate entfallen allein etwa 57% der geschätz-

[1] Vgl. Kap. 532.3.
[2] Die Frequenzentwicklung in diesem Beherbungssektor entzieht sich heute noch einer verlässlichen statistischen Erfassung.

ten Logiernächte[1]. Im langjährigen Mittel nimmt namentlich die Belegung der Wohnungen im Herbst eher ab. In qualitativer Hinsicht steigen sowohl der Anteil der mit Privatwagen anreisenden Gäste (1969: 65%) als auch die Ausländerquote. Die Ausländer machten 1959 erst 2%, 1969 jedoch rund 38% aller Wohnungsmieter aus. Für Ausländer scheint also das Emmental attraktiver zu werden als für Schweizer; der Ausländeranteil im zusätzlichen Beherbergungssektor nimmt auch rascher zu als jener bei den Hotel-Logiernächten[2]. Die Gesamtnachfrage nach Ferienwohnungen im Emmental ist indessen laut zuverlässigen Umfrageergebnissen eher rückläufig[3]. Gleichzeitig gehen die Komfortansprüche der Nachfrager immer mehr dahin, dass die den Grossteil ausmachenden Gäste mittlerer und unterer Kaufkraftklassen auch in der Ferienwohnung den gleichen Mindestkomfort wünschen, den sie auch zu Hause geniessen.

3. Die natürlichen Voraussetzungen und das touristische Angebot bestimmen weitgehend die Nachfragestruktur im Ausflugs- und Naherholungsverkehr des Emmentals. Eine Analyse könnte zudem anhand von Umsatz- oder Beförderungszahlen die rein touristische Komponente von jener der Berufs-, Freizeit- und Versorgungsbedürfnisse nicht trennen. Das gilt insbesondere auch für die Frequenzen und Umsätze der Spezialverkehrsmittel (z. B. Skilifte). Summarisch ist der Ausflugs- und Naherholungsverkehr in der Region durch das Übergewicht der mittleren Altersschichten und unteren Einkommensklassen und dementsprechend auch durch verhältnismässig geringe Nebenausgaben und «Einkommensschöpfungen» gekennzeichnet.

532.3 Stand und Entwicklung des touristischen Angebotes

Umfassende Unterlagen für eine touristische Planung der Region könnte nur eine eigentliche touristische Bestandesaufnahme bereitstellen. Im Rahmen des eingangs abgesteckten Arbeitsziels begnügen wir uns an dieser Stelle mit einer summarischen Skizze von *Stand und Veränderung der Beherbergungseinrichtungen* verschiedener Kategorien, des Standes der touristisch relevanten *Verkehrsmittel und -wege*, der *eigentlichen Fremdenverkehrseinrichtungen* und der *Einstellung der Regionsbevökerung zum Fremdenverkehr*. Sie soll einen ersten Schritt zur Erarbeitung von Leitbildvorstellungen darstellen.

1. Die Zahl der Hotel- und Gasthofbetriebe stagniert seit 1961 (111–118 Betriebe). Bei einer durchschnittlichen Bettenzahl von 13 stellen die Betriebe der Grössenklasse «10–19 Betten» zurzeit allein 40% aller Betriebe; 73% sind Kleinbetriebe (weniger als 20 Betten). Ihr Gewicht ist nahezu so ausgeprägt wie im ähnlich strukturierten Gebiet des Kantons St. Gallen (72,6%)[4].
Das *Bettenangebot* hat sich in den letzten zehn Jahren praktisch nicht verändert (1836 Betten). Im Gegensatz zu den Vergleichsregionen kann daher das Absinken der prozentualen Bettenbesetzung nicht durch ein erhöhtes Bettenangebot erklärt werden[5]. Innerhalb des VVE stellt die Region Oberes Emmental als touristische «Kernzone» rund 45% des Bettenangebotes; auf Konolfingen entfallen 17%, auf Burgdorf (nur der Teil innerhalb des Verbandsgebietes) 27% und auf die Randzone 11%. Durch verschiedene Kurhaus- und Gasthoferneuerungen ist die *Qualität der Unterkünfte,* namentlich der Zimmer, teilweise beachtlich gehoben worden. In praktisch allen Betrieben hat wenigstens ein Teil der Zimmer fliessendes Wasser, in relativ wenigen gibt es dagegen Zimmer mit Bad oder Dusche. Zusätzliche Annehmlichkeiten eines gehobenen Angebotes (Bad/WC/Telefon) existieren nur in Einzelfällen. Zusammen mit der verhältnismässig geringen Betriebsgrösse stellen diese qualitativen Merkmale des Beherbergungsangebotes ein gewisses Hindernis für einen möglichen, logiernächtemässig stark ins Gewicht fallenden Gruppentourismus und erst recht für den Tagungstourismus dar. Generell lassen noch zahlreiche Hotelzimmer hinsichtlich Komfort zu wünschen übrig, und zwar selbst dann, wenn man mit dem gegebenen Angebotsstandard Gäste mit beschränkten Mitteln und Ansprüchen gewinnen möchte.

2. Die Parahotellerie hat, gemessen an der Beherbergungskapazität, zwar durchaus einen Aufschwung erlebt; gesamthaft gesehen lag aber der in den Ferienwohnungsverzeichnissen von EBT, Reisekasse und Gemeinnütziger Gesellschaft, die als zuverlässigste Quellen gelten dürfen,

[1] Eigene Schätzung nach: *Emmental–Burgdorf–Thun-Bahn,* Verzeichnis der möblierten Ferienwohnungen im Emmental, Ergebnisse der Vermietung 1959–1970 (unveröffentlicht).
[2] Vgl. Tabelle 42.
[3] Vgl. *Schweizerische Vereinigung für Betriebsberatung in der Landwirtschaft* (Hrsg.), Die Fremdenbeherbergung als Nebenerwerb, Berechnungsgrundlagen, Küsnacht 1970, S. 46. – Diese Feststellung bezieht sich nur auf die kurzfristige Miete von Wohnungen für (einmalige) Ferien.
[4] *Kaspar, C./Berger, H.U.*, a.a.O., S. 16.
[5] Vgl. Graphik 15 und Anhangtabelle 22.

erfasste und effektiv zur Vermietung gelangende Wohnungsbestand seit 1960 nie weit über 100 Einheiten. Nimmt man den durchschnittlichen Bettenbestand mit 5 Einheiten an, so ergibt sich im Verbandsgebiet – unter Inkaufnahme einer erheblichen «Dunkelziffer» vor allem aus langfristiger Vermietung[1] derzeit ein Angebot von rund 400–500 Betten. Ergänzt um die Kapazität in Massenlagern von rund 200 Schlafplätzen, wovon allein 120 auf Schangnau entfallen, erhält man global ein zusätzliches Beherbergungsangebot von schätzungsweise 600–700 Betten und Plätzen. Es macht wenig mehr als einen Drittel des klassischen Beherbergungsangebotes aus.
Für den regionalenTourismus kaum von Bedeutung sind Camping und Caravanning. Für 1971 sind nur die Plätze von Burgdorf und Brenzikofen als offen vermerkt; ihre Frequenzen müssen im Mittel der letzten Jahre als bescheiden gelten. Im Oberen Emmental befindet sich kein Campingplatz.
Das Preisniveau der Parahotellerie kann in Anbetracht des gebotenen Komfortniveaus als vorteilhaft bezeichnet werden[2], ist allerdings auch als Folge fehlender Kurortseinrichtungen zu verstehen (mangelnde Attraktivität der Orte). Innerhalb der einzelnen Komfortstufen, die nirgends genau erfassbar sind, ergeben sich beträchtliche Unterschiede. Rund zwei Drittel der Wohnungen können einer mittleren Komfortstufe zugerechnet werden (Bad, Dusche, elektrische oder Gasheizung, heizbare Zimmer, fliessendes Wasser im Haus).
Die räumliche Verteilung der statistisch erfassten zusätzlichen Beherbergungskapazität hat im Oberen Emmental ein deutliches Schwergewicht. Ein Drittel aller Wohnungen liegen in dieser Region. Ein beträchtlicher Teil der Ferienwohnungen befindet sich in eigens gebauten Ferienhäuschen; jene in Bauernstöckli bilden eine Minderheit.
In der letzten Zeit sind verschiedene Untersuchungen über die Möglichkeiten der Fremdenbeherbergung in Bauernstöckli und übrigen Bauernhäusern erfolgt. Sie gehen von der Überlegung aus, dass dem Vermieter, der oftmals Landwirt ist oder sein könnte, auf diesem Weg zu einem Nebeneinkommen von beträchtlicher Höhe verholfen werden könnte[3]. Analog zu ausländischen Beispielen wollten sie insbesondere über die bisherige Art und das Ausmass der Vermietungstätigkeit, die Einstellung der potentiellen Vermieter zu diesem Nebenerwerbszweig und vor allem über Grössenordnung und Qualität des vorhandenen Potentials sowie die mutmasslichen Ausbau- und Sanierungskosten Aufschluss geben. Im wesentlichen ergaben sie folgende Befunde[4]:

- Die Nachfrage nach Stöckli in guter Lage (Kauf oder langfristige Miete) ist nachhaltig, das Angebot im ganzen Emmental dagegen weitgehend ausgeschöpft. Der Grund ist nachfrageseitig vor allem in den verhältnismässig günstigen Kauf- und Mietpreisen für diese Objekte zu suchen. Für das Angebot ist wichtig, dass die Bauernstöckli heute und, soweit es sich um Gebäude in günstiger Lage handelt (und vor allem solche sind gesucht und touristisch geeignet), auch künftig in langfristig lebensfähigen Höfen vor allem dem Generationenwechsel zu dienen haben. Der Nutzung für die Fremdenbeherbergung sind von dieser Seite entscheidende Grenzen gesetzt.
- Die einschlägigen Umfragen haben ergeben, dass die Betriebsleiter grössere Investitionsbeträge, auch wenn sie praktisch voll durch die öffentliche Hand aufgebracht würden, in erster Linie zur betrieblichen Rationalisierung im angestammten Produktionsbereich verwenden wollen.
- Zusätzliche Einbauten von Ferienwohnungen in Stöckli und die praktisch immer notwendigen Sanierungen von leerstehendem Wohnraum in Bauernhäusern sind nach Berechnungen, die von realistischen Annahmen ausgehen und u. E. volles Vertrauen geniessen dürfen, «für

[1] Nach einer neuen Erhebung des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge wurden pro 1970 im Verbandsgebiet 461 Ferien- und Zweitwohnungen mit insgesamt 1563 Betten ermittelt. Von dieser Bettenzahl entfielen 48% auf Wohnungen, deren Eigentümer in der Standortgemeinde wohnen, 17% auf solche, deren Eigentümer ausserhalb der Standortgemeinde wohnt, und die restlichen 35% auf sog. Zweitwohnungen. Diese überraschend hohen Bestandeszahlen und die Besitzesstruktur stützen eine weitere, auf Umfragen basierende Erhebung, wonach allein in der Region Burgdorf rund 200 Wohnungen langfristig vermietet sind und damit dem eigentlichen touristischen Angebot praktisch verloren gehen. – Vgl. *Delegierter für wirtschaftliche Kriegsvorsorge,* Beherbergungsmöglichkeiten nach Territorialzonen, Kantonen, Bezirken und Gemeinden, Bern 1971.

[2] Vgl. *Schweizerische Vereinigung für Betriebsberatung in der Landwirtschaft,* a. a. O., S. 45 f.

[3] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.,* a. a. O., S. 180.

[4] Vgl. *Schweizerische Vereinigung für Betriebsberatung in der Landwirtschaft,* a. a. O., S. 11 ff.; *Friedli, A.,* Zur Schaffung zusätzlicher Beherbergungsmöglichkeiten im Emmental, Diplomarbeit an der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1970 (hektographiert).

den Anbieter mit erheblichen Risiken verbunden»[1]. Die anhand verschiedener Modelle zugrundegelegten durchschnittlichen Ausbaukosten und die «berechneten Mietpreise, die notwendig wären, um keine Verluste zu erleiden, sind nicht realisierbar. Zu dieser Schlussfolgerung kommt man, wenn wir sie mit den heute in dieser Gegend realisierten Preisen . . . vergleichen»[2].

- Abgesehen vom ungünstigen Kosten/Ertrags-Verhältnis, scheinen uns vom Arbeitsablauf des Bauernbetriebes und der saisonalen Belastungsverteilung her gesehen im Regelfall die Voraussetzungen für eine derartige Kombination Landwirtschaft/Fremdenverkehr am ehesten in landwirtschaftlichen Spezialbetrieben gegeben. Es kommt in diesem Zusammenhang nicht von ungefähr, dass bisher der Grossteil der Vermieter, soweit es sich überhaupt um Bauern handelt, eine Dauervermietung vorzieht. Eine touristisch ins Gewicht fallende Einkommensschöpfung ist in diesem Fall mit der Wohnungsvermietung meist nicht verbunden.
- Gesamthaft gesehen bestätigen die bisherigen Untersuchungen, dass im Ausbau von Stöckli und leerstehendem Wohnraum in Bauernhäusern für eine breitangelegte touristische Nutzung heute und auch in Zukunft nur sehr wenig Spielraum besteht. Durch Dauervermietung und oft durch enge freundschaftliche Bindungen Mieter-Vermieter ist der potentielle Wohnraum schon heute zum überwiegenden Teil gebunden.

3. Die meisten touristisch bedeutenden Verkehrsmittel und -wege der Region dienen in erster Linie dem allgemeinen Verkehr. Das hängt mit den topographischen Gegebenheiten des Emmentals zusammen.

- Die Bedeutung eines gut ausgebauten Verkehrsnetzes für den Tourismus ist zwar unbestritten. Ein Ausbau seiner Hauptstränge zu Hochleistungsstrassen vermöchte indessen das touristische Angebot der Region nur ganz am Rand zu befruchten; die mögliche «Aufschliessungswirkung» muss als marginal gelten. Wesentliche verkehrsmässige Entwicklungsrückstände bestehen, trotz grossen Anstrengungen und finanziellen Leistungen namentlich der oberemmentalischen Gemeinden in den letzten Jahren[3], mit Blick auf einige wichtige, vorwiegend kommunale Verbindungen, die dem Ausflugsverkehr dienen: Die Strassen zu Aussichtspunkten wie Lüdern, Moosegg, Aebersold und z.T. Chuderhüsi vermögen den Verkehrsandrang an Spitzentagen einerseits nicht zu verkraften, und anderseits sind sie verschiedentlich von Gemeinde zu Gemeinde auf ungleichem Ausbaustand. An sich vermeidbare Verkehrshemmnisse bleiben damit bestehen. Gerade im Hinblick darauf, dass heute bereits mehr als 50% der Mieter von Ferienwohnungen mit Privatwagen anreisen und diese zweifellos auch für Ausflüge benützen, muss dieser Zustand als unbefriedigend gelten.
- An touristischen Spezialverkehrsmitteln ist einzig eine Anzahl Skilifte mit mehrheitlich beschränkter Kapazität zu erwähnen. Einige sind wohl für den Abendbetrieb eingerichtet; überlokalen Bedürfnissen vermögen, von Lift- und Pistenanlage, Förderkapazität und Betriebsdauer her gesehen, aber nur die Anlagen von Schangnau und Linden zu genügen. Eine genügende Basis für eine weitere Expansion scheint einzig in Schangnau gelegt zu sein.

4. Unter jenen Einrichtungen und Veranstaltungen, die dem Gast während seines Aufenthaltes als Ferien- und/oder Ausflugstourist dienen, sind namentlich von Bedeutung: Parkflächen, Verpflegungsstätten, Sportanlagen, Veranstaltungen zur Gästeunterhaltung, Spazier- und Wanderwege bzw. -loipen.

- Parkflächen sind in jüngster Zeit an verschiedenen Ausflugsstrassen geschaffen worden (z. B. Fritzenfluh); mit jedem weiteren Ausbau von Ausflugsstrassen stellt sich aber, im Interesse einer gesicherten Verträglichkeit von Landwirtschaft und Fremdenverkehr, das Problem der weiteren Bereitstellung von Parkflächen, sei es im Nahbereich von Aussichtspunkten, sei es an besonders wichtigen Ausgangspunkten für Wanderungen.
- Touristisch relevante Sportanlagen in einer minimalen Kumulierung weisen einzig Burgdorf und Langnau auf. Dabei hat Langnau allein zur Ergänzung der ihm selber am Ort fehlenden Skisportanlagen und -möglichkeiten ein gewisses Potential in der näheren Umgebung (Schangnau/Marbach). In den isoliert gelegenen Hotel- und Gasthofbetrieben fehlt es dagegen an sportlichen Betätigungsmöglichkeiten im Schlechtwetterfall. Das gilt selbstverständlich auch für die Ferienwohnungen ausserhalb des Fussgängerbereiches der erwähnten Orte.

[1] *Schweizerische Vereinigung für Betriebsberatung in der Landwirtschaft,* a.a.O., S. 86.
[2] *Schweizerische Vereinigung für Betriebsberatung in der Landwirtschaft,* a.a.O., S. 86.
[3] Vgl. *Meyer-Usteri, K.,* Verkehrskonzeption im Emmental, Burgdorf 1969 (hektographiert).

- Hinsichtlich des Veranstaltungsangebotes zur Gästeunterhaltung, die in gewissem Ausmass auch vom Ruhe suchenden Gast gewünscht wird (aktive Ferien!), ergibt sich das gleiche Bild: Ausser in Langnau, Burgdorf und z. T. Huttwil sind Kino, Theater, regelmässige Tanzgelegenheit, Ausstellungen und Vorträge am Ort und Sportveranstaltungen nicht in einem gewissen «Auswahlbouquet» vorhanden oder leicht genug erreichbar.
- Einen unbestreitbaren Vorteil hat das ganze Emmental in seinem vorzüglichen Wanderwegnetz. Es umfasst rund 1100 km markierter und mehrheitlich in gutem Zustand befindlicher Wanderwege, deren Anlage und Beschaffenheit vom reinen Spazierweg bis zum voralpinen Gebirgspfad reicht. Das bemerkenswert dichte, nunmehr durch einen Rundweg am Hohgant ergänzte Wegnetz stellt ohne Zweifel das umfassendste und am besten geschlossene System unter den regionalen «Kurorteinrichtungen» dar. Dem Winterwanderer stehen allerdings einzig in Eriswil und Langnau beschränkt geöffnete Langlaufloipen zur Verfügung.

Zusammenfassend weisen die spärlichen spezifisch touristischen Einrichtungen heute eine allzu grosse Dispersion über das ganze Verbandsgebiet auf. Sie stehen an keinem Raumpunkt in einem für Ferien- *und* Ausflugsgäste so breiten Auswahlfächer zur Verfügung, dass davon eine grössere Nachfrage- und Einkommenswirkung zugunsten des regionalen Fremdenverkehrsgewerbes und der mit ihm verbundenen Wirtschaftszweiges ausgehen könnte.

5. Das touristische Angebot des VVE ist endlich abhängig von der Einstellung der Regionsbevölkerung zum Tourismus. Es genügt bekanntlich nicht, «die besondere Entwicklungschance einer bestimmten Gästekategorie nachzuweisen, um eine bestimmte touristische Entwicklungsform in Angriff nehmen zu können. Vielmehr muss diese Entwicklungsform mit den konkreten Verhältnissen an Ort und Stelle übereinstimmen. Darunter verstehen wir . . . auch die wirtschafts- und bevölkerungsstrukturellen bzw. politischen Gegebenheiten»[1]. Wünsche scheitern gerade im Tourismus oft an unterschwellig gegenläufigen Vorstellungen oder zu wenig genau bekannten Vorbedingungen seitens der einheimischen Bevölkerung. Gerade in einer ausgeprägten Agrarregion gilt es, diesen Umstand zu beachten. Nach Gerber[2] sieht rund die Hälfte der befragten Bauern in der Förderung des Fremdenverkehrs ein geeignetes und erwünschtes Mittel zur Verankerung eines dauerhaften Nebenerwerbs. Die widersprüchlichen Begründungen dieser Meinungsäusserung zeigen aber sofort, dass auf breitester Basis unkritisch ein Schlagwort übernommen worden ist. Persönliche Vorteile aus dem Fremdenverkehr erwarten einerseits nur sehr wenige Landwirte, und anderseits ist die grundsätzliche Ablehnung der Nebenerscheinungen des Tourismus doch ausgeprägt. Die Begründung «nicht sympathisch» ist sehr verbreitet. Die «Abgeschiedenheit der Hofsiedlung und das Auf-sich-selbst-angewiesen-Sein spielt (dabei) eine wesentliche Rolle. Durch den Mangel an Arbeitskräften sowie durch eine bedeutende Aufsplitterung des religiösen Lebens in Gemeinschaften wird diese Abwendung gegen aussen noch verstärkt»[3]. Jeder Versuch, die Fremdenverkehrsförderung vor allem auf einen Nebenerwerbstourismus für die Landwirtschaft auszurichten, wird mit solchen Hemmnissen rechnen müssen. Die ersten Versuche auf kantonaler Ebene bestätigen, dass nur eine sehr langfristig angelegte, «konzertierte Aktion» von Landwirtschafts- und Fremdenverkehrskreisen auf der Basis persönlicher Kontakte, wenn überhaupt, gewisse Erfolge zeitigen könnte.

532.4 Schwerpunkte der bisherigen Fremdenverkehrsförderung

Als Bestimmungsfaktoren der touristischen Nachfrage fallen neben soziologischen Schichtungsmerkmalen, der Einkommens- und Wohlstandssituation der potentiellen Nachfrager, massenpsychologischen Motiven, dem verfolgten Aufenthaltszweck, der durch die Fremdenverkehrspolitik anderer Regionen geschaffenen Konkurrenzsituation und dem eigenen Angebotsniveau der Region insbesondere auch die Ausgestaltung und die Wirkungsweise der fremdenverkehrspolitischen Massnahmen von verschiedenen Trägern ins Gewicht[4]. Selbstverständlich kann hier keine systematische Bestandesaufnahme oder Analyse der bisherigen Ausgestaltung und Wirkungsweise des fremdenverkehrspolitischen Instrumentariums der Region gegeben werden. Folgende drei Fragenkomplexe können nur summarisch gestreift werden:

[1] *Bellwald, A./Crettaz, U./Jaeger, E.*, Touristische Planung Unter- und Mittelgoms, Brig 1971, S. 55.
[2] *Gerber, F.*, Auswertung.
[3] *Blaser, H.*, Emmentalische Landwirtschaft und Entwicklungsprobleme der Region, in: Längs der Emme, Beilage zum Emmenthaler-Blatt, Nr. 252 vom 28.10.1970.
[4] Vgl. *Bellwald, A./Crettaz, U./Jaeger, E.*, a.a.O., S. 48 ff.

– Die Anstrengungen zur Verbesserung der touristischen «Suprastruktur»[1],
– die Ausgestaltung und Tätigkeit der touristischen Trägerorganisationen und
– die Massnahmen für Imagepflege, Werbung und touristisches Marketing.

1. Der Aus- und Aufbau eigentlicher touristischer Einrichtungen hat im Emmental nur langsam Fortschritte erzielt. Das gilt sowohl für Anpassungen bestehender Kurortseinrichtungen an die Erfordernisse des modernen Fremdenverkehrs als auch für die Schaffung neuer touristischer Attraktionen.

– Verhältnismässig viel wird zwar laufend für die Instandhaltung und Erweiterung des Wanderwegnetzes unternommen. Weitere Einrichtungen, «welche eine gewisse ‚Aktivität' des Feriengastes ermöglichen»[2] (Kleinsportanlagen, Vita-Parcours, Kinderspielplätze), sind mit Blick auf eine touristische Verwendung dagegen nur sehr vereinzelt erstellt worden. Wintersportanlagen, die auch bei ungünstigen Schnee- und Temperaturverhältnissen benützt werden könnten, z. B. Kunstschneepisten, wurden bis heute in der Region nicht geschaffen. Eine Ausnahme machen einzig die beiden Kunsteisbahnen (Langnau, Burgdorf). Für den Sommerbetrieb stellt einzig das Hallenbad Langnau einen bedeutsamen Schritt nach vorn dar. Andere laufend verbesserte Einrichtungen, wie Orientierungstafeln zur Gästeinformation oder Ruhebänke an Aussichtsplätzen, gehören auch in jedem Nicht-Fremdenverkehrsgebiet zur «Suprastruktur» für den Naherholungsverkehr. Sie stellen daher keine besondere Errungenschaft dar, welche die Situation des Emmentals wesentlich verbessert hätte.
– Während in anderen Regionen unseres Landes kleinere touristische Zentren und Feriendörfer, teils auch solche mit ausgesprochen gemeinnütziger Zielsetzung, in rascher Folge erstellt wurden, ist man im Emmental trotz frühzeitiger Erkenntnis der Notwendigkeit einer derartigen Einrichtung[3] nicht über die Diskussion ihrer Wünschbarkeit hinausgekommen. Einzelinitiativen zur Erstellung kleiner Feriensiedlungen (z. B. Ringgis/Aebersold, Schinengebiet/Napf) fehlte bisher die breit abgestützte Trägerschaft, die zur systematischen Abklärung der Konzeption, des Standortes und namentlich zur beförderlichen Abwicklung des Landerwerbs und der Finanzierung unerlässlich gewesen wäre.
– In diesem Licht muss man auch die gelegentlich hervorgehobene Benachteiligung der Region bei der Zusprechung der Beiträge an Kurortseinrichtungen aus den Mitteln der kantonalen Beherbergungsabgabe würdigen. Von 1965 bis 1970 bezog das Verbandsgebiet rund viermal so viele Mittel als Beitragsleistungen für Kurortseinrichtungen aus dieser Quelle, als es selber in Form von Abgabeerträgen erbrachte (Tabelle 43). Nur gerade der Jura hatte einen noch vorteilhafteren Quotienten aus Ertrag und Beiträgen.

Tabelle 43

Regionale Aufteilung der Erträge und Beiträge aus der kantonalen Beherbergungsabgabe 1965–1970

Region	Ertrag aus Beherbergungsabgabe (in 1000 Fr.)	Erhaltene Beiträge (in 1000 Fr.)	Quotient $\left(=\frac{\text{Beiträge}}{\text{Ertrag}}\right)$
Oberland BE	4714,4	5799,4	1,2
VVE	74,2	366,0	4,9
Jura BE	108,0	743,7	6,9
Mittelland BE	786,2	462,5	0,6
BE	5682,8	7371,6	1,3
OE	35,2	366,0	10,4

Quelle: Unveröffentlichte Tabelle der Abteilung für Fremdenverkehrsförderung der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion.

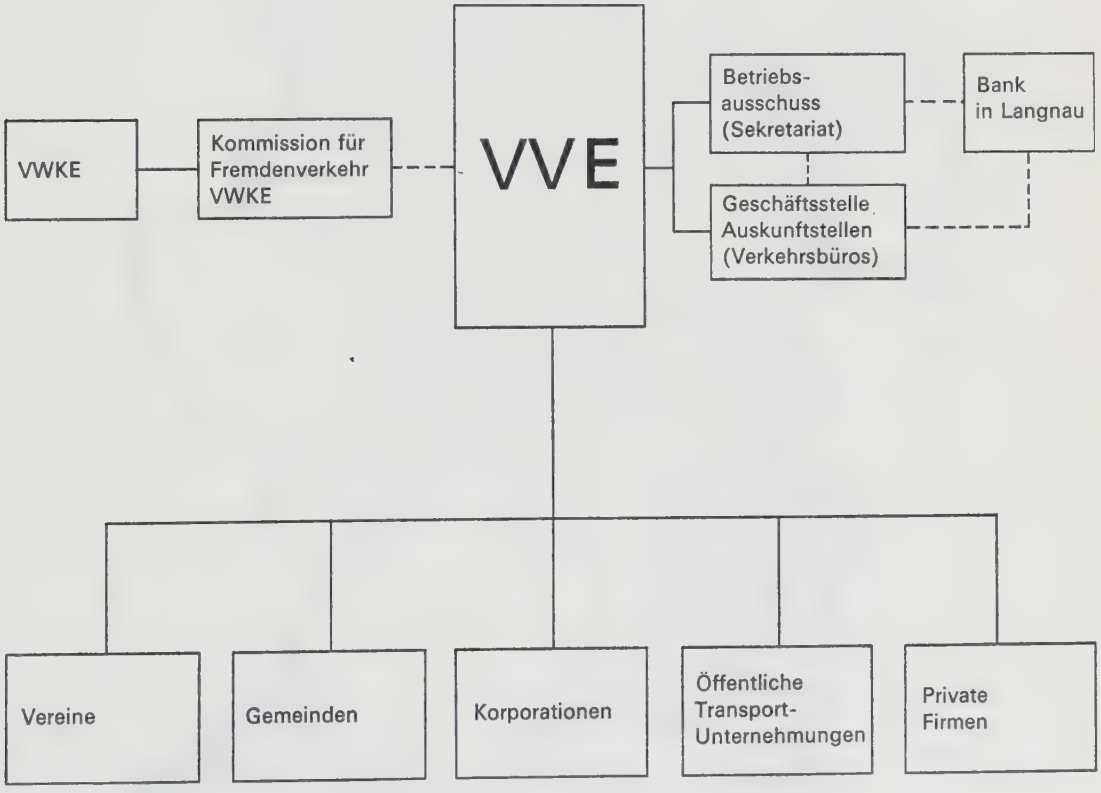
[1] Vgl. *Bellwald, A./Crettaz, U./Jaeger, E.*, a. a. O., S. 51, die darunter «alle *direkt* für den Tourismus geschaffenen Anlagen und Einrichtungen» verstehen.
[2] *Kaspar, C./Berger, H.U.*, a. a. O., S. 25.
[3] *Zopfi, F.*, a. a. O., S. 8.

Für das Obere Emmental allein besagt der Quotient von 10,4, dass diese Planungsregion rund neunmal mehr an Beiträgen zugesprochen erhielt, als sie selber auf den erzielten Logiernächten als Abgaben an den Staat abführte. Die Umverteilungswirkungen der kantonalen Beherbergungsabgabe müssen für die ersten fünf Jahre seit ihrer Einführung für das Gebiet des VVE als vergleichsweise günstig bezeichnet werden. Dabei wurden die dem Gebiet des VVE zugesprochenen Beiträge fast ganz auf ein Grossprojekt konzentriert (Hallenbad Langnau). Zu ihrer Rechtfertigung musste die spezifisch touristische Bedeutung der zu subventionierenden Projekte sehr grosszügig interpretiert werden. Mangels eines touristischen Gesamtkonzeptes für die Region blieb bisher tatsächlich kein anderer Weg, als ihr touristisches Potential und damit die Rechtfertigung von Beiträgen an Kurortseinrichtungen und andere Massnahmen[1] an den bisher in der Region erzielten Logiernächten zu messen.

2. Es liegt auf der Hand, dass auch das vielseitigste touristische Angebot einer ergänzenden Organisationsstruktur bedarf, wenn es sich ständig am Markt soll behaupten können. Im Emmental obliegen Werbeaufgaben in erster Linie dem 1943 gegründeten Verkehrsverband Emmental[2], dessen Zweck «in der Förderung und Wahrung der Interessen seiner Mitglieder und des ganzen Verbandsgebietes in propagandistischer und verkehrstechnischer Hinsicht (besteht), um dem Emmental eine seinen Vorzügen entsprechende Stellung zu verschaffen»[3]. Entsprechend umfassend sind der Mitgliederkreis des Verbandes und die personellen Querverbindungen zu weiteren am Tourismus interessierten Kreisen. Zuwenig eng erscheint indessen die Abstimmung der Aufgaben des VVE und der Kommission für Fremdenverkehr der VWKE.

Graphik 16

Organisationsstruktur des Verkehrsverbandes Emmental (VVE)



Quelle: Eigene Darstellung nach: Statuten des Emmentalischen Verkehrsverbandes.

[1] Gemäss Art. 3 des Gesetzes über die Förderung des Fremdenverkehrs (vom 2. Februar 1964).
[2] Vgl. weiter vorne Graphik 5.
[3] Statuten des Emmentalischen Verkehrsverbandes, Art. 2.

Die Hauptaufgaben des Verbandes liegen im Sinne des Zweckartikels in der Koordination der Werbeanstrengungen und namentlich in einer intensiven Gemeinschaftswerbung für die Gesamtregion, aber auch in der Betreuung des Auskunftswesens. Dazu unterhält er, in Verbindung mit bestehenden Verkehrsbüros in Langnau, Burgdorf und Sumiswald eigene Auskunftsstellen. Erst seit dem Bezug des Geschäftssitzes in Personalunion mit der Leitung des Reisebüros der Bank in Langnau ist indessen im Jahr 1969 jene Trägerschaft (Geschäftsstelle) geschaffen worden, welche es erlaubt, die Koordinationsaufgaben im Zusammenhang mit der Werbung seitens anderer Träger, mit den Informationsfunktionen und mit einem eigentlichen Marketing systematisch an die Hand zu nehmen. In dieser Beziehung haben der VVE und die ihm angeschlossenen Interessenten sehr spät eine – nur teilweise finanziell bedingte – Lücke geschlossen, den Rückstand gegenüber anderen aufstrebenden Fremdenverkehrsgebieten aber bisher nicht wettmachen können. Dass die Notwendigkeit einer umfassenden Mitarbeit auch seitens der Gemeinden im Verbandsgebiet noch nicht allseitig erkannt wird, geht aus Graphik 17 hervor. Es zeigt sich

Graphik 17

Mitgliedgemeinden des Verkehrsverbandes Emmental[1]

[1] Stand Juni 1970

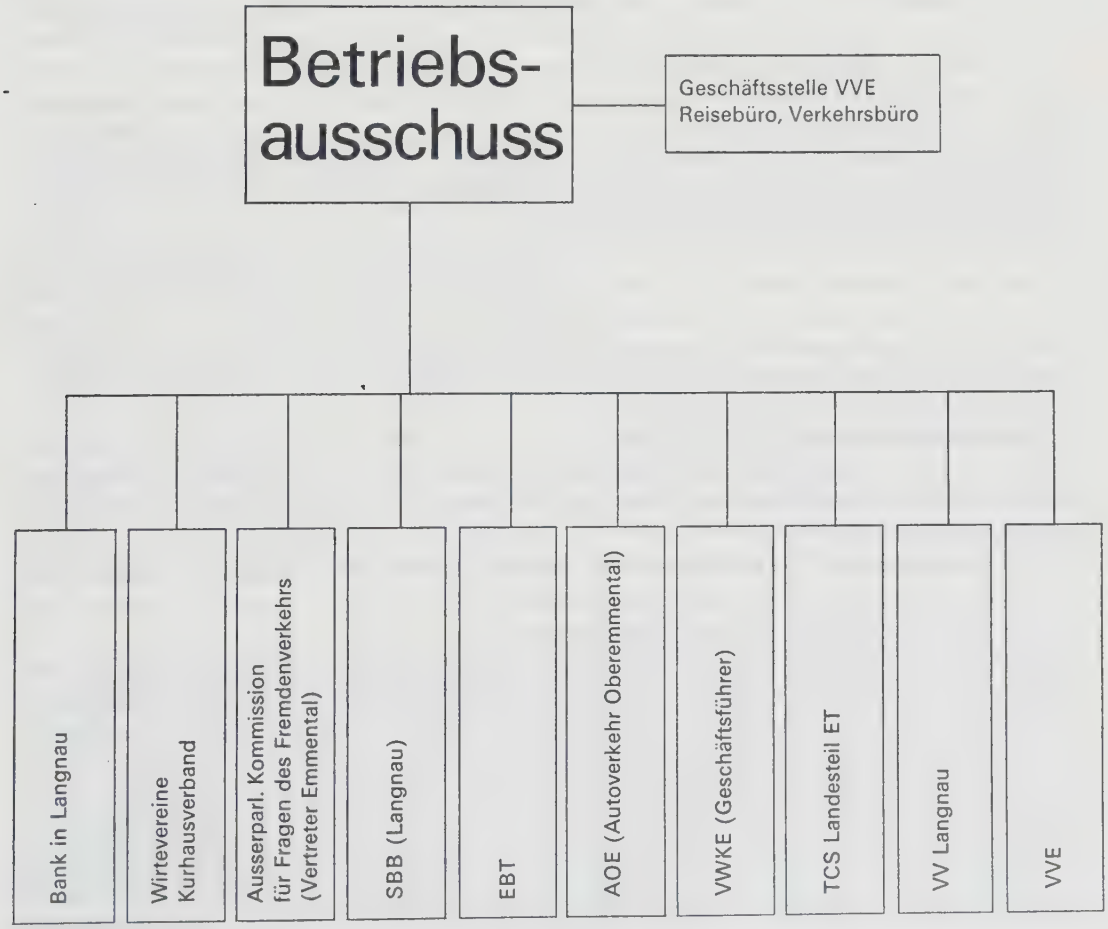
nämlich, dass die Zahl der Gemeinden, die nicht Mitglieder des Verbandes sind, recht gross bleibt. Das ist um so erstaunlicher, als die Bedeutung des Fremdenverkehrs für die Hügelgebiete im Bereich der drei Planungsregionen auch von seiten der Gemeindebehörden immer wieder unterstrichen wird.

Weitere Organisationen, denen bei der Ausgestaltung der Werbetätigkeit und ihrem Einbau in ein eigentliches Marketing – eine «marktgerichtete und damit marktgerechte Unternehmungsführung»[1] – wichtige Funktionen zukommen, sind erst seit der Gründung eines Betriebsausschusses für das Reisebüro Langnau permanent in umfassende Entwicklungsaufgaben eingespannt (Graphik 18). Der Betriebsausschuss gewährleistet wohl eine laufende engere Zusammenarbeit der verschiedenen für die Entwicklung des Tourismus in der Region tätigen Kreise unter einheitlicher Leitung, die über die bisherigen Möglichkeiten des VVE hinausgehen. Sein Sekretariat, das jenem des Verkehrsverbandes und der Leitung des Reisebüros entspricht, verfügt aber einstweilen noch nicht über die personelle Dotierung, die erst ständige Marktanalysen und -betreuungen, eigene Public Relations für das Verbandsgebiet und eine laufende Überwachung und Anpassung der Werbeanstrengungen ermöglichen würde.

Immerhin stellt nun der Betriebsausschuss ein geeignetes Instrument (Stab) für die Vorbereitung von umfassenden Aktionen und Entwicklungsvorschlägen zugunsten des regionalen Fremdenverkehrs dar. Namentlich gestattet er allein die Ausarbeitung einheitlicher Richtlinien und eines Werbekonzeptes.

Graphik 18

Organisationsstruktur des Betriebsausschusses des Reisebüros Bank in Langnau



[1] *Weinhold, H.*, Grundlagen wirtschaftlicher Absatzführung (Schriftenreihe der Forschungsstelle für Absatz und Handel an der Hochschule St. Gallen, Nr. 6), Bern 1964, S. 56.

Ausser den im Verkehrsverband vertretenen Transportunternehmungen und Verbänden (z. B. Kurhäuserverband) kommt den lokalen Verkehrs-, Verschönerungs- und Ortsvereinen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung als Heger und Pfleger lokaler Eigenarten und Schönheiten zu. Ihre Tätigkeit erstreckt sich meist notwendigerweise auf wenig kapitalintensive Arbeiten wie Auskunftsdienst, Signalisieren von Wanderwegen, Erstellen von Ruhebänken, Herausgabe von Anlassverzeichnissen und Ortsprospekten. Generell ist der Aufgabenbereich dieser örtlichen Vereine sehr unterschiedlich und hängt von der Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und Verein ab. Über den Erfolg der Fremdenverkehrsarbeit bestimmen weitgehend die einzelnen (ehrenamtlichen) Funktionsträger, die sich dem Verkehrs- oder Ortsverein zur Verfügung stellen. Im Interesse der Erarbeitung einer touristischen Gesamtkonzeption bleibt eine engere Koordination zwischen lokalen Verkehrsvereinen und der «touristischen Leitstelle» noch zu schaffen.

3. Entsprechend der zentralen Stellung des VVE und der wichtigen Rolle anderer touristisch interessierter Organisationen kann es nicht erstaunen, dass die Werbetätigkeit, Imagepflege und weitere Anstrengungen am touristischen Markt auf verschiedenen Ebenen erfolgen. Man kann, wie die Ergebnisse einer Bestandesaufnahme im Rahmen des erwähnten Betriebsausschusses gezeigt haben[1], von einer auffallenden Zersplitterung der Werbebemühungen sprechen. Generell kann gefolgert werden:

- Im Emmental wird zwar eine sehr vielseitige Werbung über praktisch alle verfügbaren Medien betrieben. Sie ist aber in Aufmachung und Zielsetzung zumeist durchaus konservativ.
- Die Vielfalt der Werbeerzeugnisse ist zuwenig koordiniert. Da die Mittel für Werbezwecke bei allen Auftraggebern beschränkt sind, muss hier auf eine gewisse Mittelverschwendung geschlossen werden.
- Die Vollständigkeit und Übersichtlichkeit der Information lässt bisweilen zu wünschen übrig. Das gilt etwa für das an sich beispielhafte Ferienwohnungsverzeichnis der EBT, dessen Preisangaben und Ausstattungshinweise keine ausreichende Transparenz schaffen; aber auch im Gasthofverzeichnis 1971 figurieren nicht alle effektiv verfügbaren Angaben seitens gewisser Betriebe. Inwieweit die Unvollständigkeit dieses Typs von Werbeerzeugnissen und Informationsmitteln der Gleichgültigkeit verschiedener Gasthofbesitzer zuzuschreiben ist, konnte nicht ermittelt werden. Immerhin fällt für die Beurteilung der bisherigen Werbeanstrengungen auch die Tatsache ins Gewicht, dass auf eine vor einiger Zeit vom VVE durchgeführte Marktforschungsaktion nur 40% der befragten Gasthofbesitzer antworteten. Ein beträchtlicher Teil des Gasthof-Prospektmaterials muss übrigens als veraltet und wenig werbewirksam gelten, namentlich mit Blick auf Adressaten im Ausland.
- Obwohl die gemeinsame Inseratenwerbung für die Gesamtregion sukzessive auf das Ausland und auf jene Schweizer Städte ausgedehnt worden ist, in denen ein Potential von Gästen mit mittleren und bescheideneren Komfortansprüchen erwartet werden kann, ist die Zeitungswerbung im ganzen gesehen noch zu wenig gezielt. Vor allem die Inseratenwerbung einzelner Betriebe erfolgt noch schwergewichtig in der Region selber, ohne Hinweis auf ein spezifisches Angebot und zu wenig gezielt.
- Ein eigentliches Marketing – umfassende Anstrengungen, die Region touristisch als Gesamtheit auf den Markt zu bringen und «paketweise» zu verkaufen[2] – hat erst 1969 mit einer Ausstellung in einem Berner Warenhaus über das Emmental eingesetzt, ermangelt aber eines spezialisierten Betreuers.
- Geführte Wanderungen im Emmental, die zweifellos eine mögliche Verbindung von «animation touristique» und Direktwerbung darstellen können, sind erst in jüngster Zeit systematisch in die Förderungstätigkeit aufgenommen worden.
- Einer wirksameren Werbung sind, abgesehen vom ungenügenden finanziellen Unterbau, vielfach auch dadurch Grenzen gesetzt, dass das Beherbergungs- und kurörtliche Angebot den Anforderungen, die heute selbst mittlere Kaufkraftschichten (Familientourismus) stellen, in seiner qualitativen Ausstattung und räumlichen Verteilung nicht genügt. Insbesondere erschwert das eine zielgerichtete Werbung im Ausland und für den Gruppenreiseverkehr.
- Ein besonderer Werbestil, der mit den touristisch verwertbaren Eigenarten des Emmentals im Einklang steht und der eine Marktlücke erschliessen könnte, fehlt noch bzw. steht erst in Vorbereitung. In dieser Hinsicht hat die Region einen bedeutenden Rückstand aufzuholen. Bewusst wurde bei der Beurteilung der bisherigen Werbetätigkeit die Frage ihrer Finanzierung in

[1] Vgl. Protokoll der 7. Sitzung des Betriebsausschusses des Reisebüros (vom 20. August 1970).
[2] Vgl. *Albrecht, H.P.*, Konsument und Marketing, Diss. St. Gallen 1967 (gedr. Zürich 1968), S. 74.

den Hintergrund gerückt. Eine qualitativ verbesserte Werbung scheiterte bisher gewiss auch am finanziellen Engpass. Auch hier kann nur schwerlich eine Benachteiligung der Region durch den Kanton bei der Sprechung von Beiträgen für die Fremdenverkehrswerbung nachgewiesen werden.
In der Tat entsprechen die ordentlichen Werbebeiträge, die der VVE und der Verkehrsverein der Stadt Burgdorf 1971 zugesichert erhielten, 2,9% des kantonalen Beitragstotals (Tabelle 44). Den gleichen Anteil machten 1970 aber auch die in der Region erzielten Logiernächte aus. Für das Oberland fällt die Relation Logiernächte/erhaltene ordentliche Beiträge sogar ungünstiger aus als für das Emmental.

Tabelle 44

Regionale Aufteilung der kantonalen Beiträge für die Fremdenverkehrswerbung 1971

Empfängerregion/-gebiet	Zugesprochene Beiträge (1971) in Fr.	in %	Logiernächteanteil (1970)
Oberland BE	320 000	71,1	73,6
VVE[1]	13 000	2,9	2,9
Übrige Regionen	117 000	26,0	23,5
BE	450 000	100,0	100,0

[1] Inkl. Verkehrs- und Verschönerungsverein Burgdorf

Quellen: Anhangtabelle 20; Angaben der Abteilung für Fremdenverkehrsförderung der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion.

Die erwähnte Erhebung des Betriebsausschusses zeigte vor allen Dingen, dass die Orts- wie die Gemeinschaftswerbung in ihrer Art (Prospekte, Plakate, Inserate) und in der Zusammensetzung der finanziellen Träger sehr vielfältig und zum grossen Teil wenig aufeinander abgestimmt war. Vordringliche Ansatzpunkte stellen sich dem gemeinsamen Stabsorgan denn auch hier, um einen ökonomischen Mitteleinsatz herbeizuführen.

532.5 Zusammenfassung und generelle Beurteilung

1. Die natürlichen Standortvoraussetzungen des Verbandsgebietes benachteiligen die Region sowohl für den Sommer- als auch für den Wintertourismus gegenüber anderen konkurrierenden Fremdenverkehrsgebieten, und zwar in bezug auf den eigentlichen (Basic-) Fremdenverkehr und auf die Attraktivität als Naherholungsgebiet der Mittellandagglomerationen. Die natürlichen Standortvorteile der Region – Wald, reine Luft, Ruhe – sprechen weder ein besonders ausgabenfreudiges noch ein breites Massenpublikum an, und die Möglichkeiten zu ihrer Ergänzung durch eine leistungsfähige touristische Infra- und Suprastruktur wurden als sehr beschränkt erkannt.

2. Die Entwicklung der touristischen Nachfrage verläuft seit 1961 bei den klassischen Beherbergungsformen äusserst ungünstig: Die Logiernächtezahlen gehen zurück, die Auslandverflochtenheit des emmentalischen Fremdenverkehrs ist trotz einigen Fortschritten nach wie vor sehr gering, und die Bettenbesetzung liegt im gesamten beobachteten Zeitabschnitt 1961–1971 im Sommer wie im Winter wesentlich unter jener sämtlicher Vergleichsgebiete. Die Nachfrage nach touristischen Beherbergungsleistungen vom Angebotsstandard der Region hat sich offensichtlich aus dem Emmental weg auf andere in- und ausländische Gebiete verlagert. Die sogenannten zusätzlichen Beherbergungsformen, von denen die Ferienwohnungen im Emmental den Grossteil stellen, vermochten den Schätzungen zufolge nur etwa 35% der Hotel-Logiernächte auf sich zu vereinigen. Der Ausländeranteil steigt, anders als bei den Hotel-Logiernächten, rasch an. Gleichzeitig nimmt die Gesamtnachfrage nach Ferienwohnungen in der Region nur gedämpft zu, zum Teil deshalb, weil heute auch die mittleren Kaufkraftschichten an das zusätzliche Beherbergungsangebot höhere Komfortansprüche stellen.

Der Ausflugs- und Naherholungsverkehr ins Emmental wird – als Folge des wenig attraktiven Angebots und der vorhandenen Suprastruktur – vorwiegend durch mittlere und untere Kaufkraftklassen genährt, woraus entsprechend geringe Nebenausgaben und «Einkommensausschöpfungen» resultieren.
Die Gründe der unbefriedigenden touristischen Nachfrageentwicklung sind zu einem wesentlichen Teil aber auch angebotsseitig zu suchen.

3. Unter den Erscheinungsformen des touristischen Angebotes sticht zunächst die Stagnation des Hotelbettenbestandes hervor. Im Gegensatz zu allen Vergleichsgebieten kann das Absinken der prozentualen Bettenbesetzung also nicht durch ein übermässiges Mehrangebot erklärt werden. Ein zuwenig homogenes und zu oft nicht mehr zeitgemässes Ausstattunsniveau des Grossteils der Unterkünfte und die geringe mittlere Betriebsgrösse sind bedeutende Hemmnisse für die Beherbergung ganzer Reisendengruppen. Die Parahotellerie stellt ungefähr einen Viertel des gesamten Bettenangebotes der Region. Die Ferienwohnungen sind zum überwiegenden Teil nur einer mittleren bis bescheidenen Komfortstufe zuzurechnen. Für die weitere Schaffung zusätzlicher Ferienunterkünfte in leerstehenden Bauernhäusern und Stöckli besteht, nach den verschiedenen Detailabklärungen zu schliessen, aus Kostengründen und auch weil das Potential schon weitgehend ausgeschöpft ist, mit Blick auf eine breitangelegte touristische Nutzung und Vermietung im Nebenerwerb nur sehr wenig Spielraum.
Der kräftig vorangetriebene Ausbau von Gemeinde- und Verbindungsstrassen, die vom Touristenverkehr rege frequentiert werden, steht in einem gewissen Missverhältnis zum nur dispers vorhandenen Angebot an sogenannten Kurortseinrichtungen. Es lässt eine räumliche Konzentration des Auswahlfächers an touristischen Einrichtungen und Anlässen, die erst eine starke Attraktivität begründen kann, praktisch ganz vermissen. Endlich ist die Einstellung der Regionsbevölkerung zum Tourismus nur vordergründig günstig; die Bereitschaft, die Nebenerscheinungen des modernen Tourismus in Kauf zu nehmen, ist ausgesprochen klein, und in diesem Sinn halten wir die Ausgangslage für jede touristische Förderung ebenfalls für ungünstig.

4. Wohl treiben verschiedene Instanzen die Förderung des Fremdenverkehrs auch im Emmental seit langem in mancher Richtung voran. Die Verbesserung des touristischen Angebotes, insbesondere einer modernen Suprastruktur, blieb indessen mit wenigen Ausnahmen bei der öfteren Bestätigung ihrer grundsätzlichen Notwendigkeit stecken. Die vermeintliche finanzielle Benachteiligung des Verbandsgebietes durch den Kanton geht wenigstens zum Teil auf das Fehlen eines klaren Konzeptes für den regionalen Fremdenverkehr zurück.
Eine tragfähige Organisationsform für Werbung und touristisches Marketing und darüber hinaus für die Formulierung und Durchsetzung eines touristischen Gesamtkonzeptes ist erst im Aufbau begriffen. Es wird daher schwerhalten, den vergleichsweisen Rückstand (auf andere Gebiete mit ähnlichen touristischen Zielsetzungen) innert nützlicher Frist wettzumachen.
Den Werbeanstrengungen haftet bisher ein evidenter Mangel an Koordination an. Ferner war der Mitteleinsatz zuwenig effizient. Die Region hat den ihr angemessenen, zeitgemässen Werbestil noch nicht gefunden.
Aus dieser Gegenüberstellung geht hervor, dass der Substanzverlust des emmentalischen Fremdenverkehrs in den sechziger Jahren auf Ursachen zurückzuführen ist, die nur zum Teil im endogenen Einwirkungsbereich der Region liegen. Grundsätzlich muss erst die Einstellung der Regionsbevölkerung entscheiden, d. h. es wird ein eigentliches Willensbekenntnis darüber nötig sein, ob die vorhandenen Möglichkeiten im Mittelstandstourismus durch grosse Investitionen zur Schaffung eines adäquaten Angebotes ausgeschöpft werden sollen oder ob die Region zum reinen Naherholungsgebiet degradiert werden soll. In diesem Fall wären die Probleme der Infrastrukturbelastung und der finanziellen Abgeltung dieser wirtschaftlich wenig interessanten Funktion zu prüfen.

533 Die künftige Entwicklung der Beschäftigten im Dienstleistungssektor bis 1985

Eine Prognose der Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungssektor ist mit erheblich grösseren Unsicherheitsfaktoren belastet als Vorausschätzungen für andere Wirtschaftsbereiche. Der Hauptgrund liegt in der Abhängigkeit von den sogenannten Basic-Branchen, die das regionale Wachstum zur Hauptsache tragen.
Um die Grundrichtung der Beschäftigtenentwicklung im Oberen Emmental in einem vorsichtigen ersten Schritt zu erfassen, kann auf folgende Einflussfaktoren abgestellt werden:

- In der Region besteht eine ausgeprägte Unterversorgung mit Dienstleistungen. Die Dichteziffer – Beschäftigte im Dienstleistungssektor bezogen auf 100 Einwohner – erreichte 1965 nur einen Wert von 8,7; in den Regionen Konolfingen und Burgdorf betrug sie 11,1 bzw. 8,0 (Kantonsmittel: 17,6).
- Alle Prognosen für Teilgebiete unseres Landes gehen davon aus, dass sich in den nächsten 10 bis 15 Jahren der Dienstleistungssektor stärker als der industriell-gewerbliche Bereich ausdehnen wird[1]. Sein Wachstum wird zwar das hohe Entwicklungstempo des Jahrzehnts 1955–1965 nicht mehr erreichen, doch werden die Dienstleistungszweige künftig (gesamtwirtschaftlich gesehen und auch in den relativ stark entwickelten Gebieten unseres Landes) den grössten Teil des Beschäftigtenzuwachses auf sich vereinigen.
- Für den Kanton Bern rechnen wir in Anlehnung an andere Prognosen[2] damit, dass sich die mittlere jährliche Wachstumsrate der Sektorbeschäftigung von 2,2% (1955–1965) auf etwa 1,3% (1965–1985) vermindern wird, aber weiterhin über jener des sekundären Sektors liegt. Diese abgeschwächte Entwicklung ist nicht zuletzt als Folge der neueren Fremdarbeiterpolitik auch im Kanton Bern zu erwarten. Innerhalb des Sektors dürften die Zweige Banken/Versicherung/Vermittlung und «Wohlfahrt» (insbesondere Gesundheitswesen) stark wachsen, während die Hauswirtschaft absolut an Beschäftigten verlieren wird. Die Bereiche Verwaltung und Verkehr/PTT dürften u.a. infolge der immer etwas verzögerten Lohnpolitik der öffentlichen Hand nur verhältnismässig langsam wachsen.
- Im Oberen Emmental haben die Einflüsse aus dem übergeordneten Raum verhältnismässig geringe Gestaltungskraft, wenn auch ihre Grundrichtung dieselbe ist. Aus der Sektoral- und Branchenstruktur kann bereits gefolgert werden, dass die Aufholbewegung des Dienstleistungssektors nicht stark sein kann; ein starkes Dienstleistungszentrum fehlt. Die Darlegungen zur bisherigen Entwicklung des Fremdenverkehrs zeigten überdies, dass diesem heute nur wenig Bedeutung zukommt und dass seine Entwicklungsaussichten als recht bescheiden gelten müssen. Deshalb sind die Auswirkungen auf die künftige Beschäftigtenentwicklung des Gesamtsektors voraussichtlich geringfügig. Immerhin wird auch im Oberen Emmental die Beschäftigtenzunahme relativ höher ausfallen als im industriell-gewerblichen Bereich.
- Die rechnerischen Prognosewerte – sie sind auch deshalb mit besonders hohen Unsicherheitsbereichen belastet, weil ein grösserer Investitionsentscheid von touristischer oder Verwaltungsseite schwerwiegend ins Gewicht fallen könnte – ergeben für das Obere Emmental im Prognoseendzeitpunkt ein Sektortotal von rund 2450 Beschäftigten (Tabelle 45).

Tabelle 45

Entwicklung der Beschäftigten im Dienstleistungssektor 1965–1985 (Arbeitsplatzprognose)

	OE	KO	BU	BE
Beschäftigtenanteil an BE 1965	1,4	1,0	4,3	100,0
Beschäftigte 1965	2 300	1 700	7 300	168 880
Veränderung in % p.a.	+ 0,3	+ 1,1	+ 1,4	+ 1,3
Beschäftigte 1975	2 380	1 900	8 300	192 160
Veränderung in % p.a.	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,3	+ 1,3
Beschäftigte 1985	2 450	2 100	9 400	218 600
Beschäftigtenanteil an BE 1985	1,1	1,0	4,3	100,0

Quellen: Tabellen 18 und 20; Anhangtabelle 19; eigene Schätzungen nach: *Metron AG,* Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose Kanton Luzern, Brugg 1970, S. 52 ff.; *Grosjean, G.,* und Mitarbeiter, Planungsverband Region Burgdorf, Planungsunterlagen, Bern 1966/1969, Kap. 11, Prognosen.

Die Zunahme der Dienstleistungsbeschäftigten bleibt also deutlich geringer als in den Referenzgebieten. Die Gesamtzahlen für die Region ergeben sich in beiden Prognosezeitpunkten als Nettowirkung unterschiedlicher Entwicklungen in den einzelnen Zweigen. So werden auch im Oberen Emmental Vermittlungs- und Beratungsdienste, aber auch einzelne persönliche Dienst-

[1] Vgl. u.a. *Metron AG,* a.a.O., S. 73.
[2] Vgl. u.a. *Metron AG,* a.a.O., S. 73.

leistungsbetriebe des Sammelzweiges «Wohlfahrt» relativ mehr Personal einstellen können als etwa Schulen und Detailhandel, die zur Stagnation neigen. Weiterhin weniger Personal wird sodann die Hauswirtschaft auf sich vereinigen, und auch das Gesundheitswesen, das zwar zunehmend Arbeitsplätze beansprucht, wird in der Region inskünftig nur noch mit Mühe zusätzliche Arbeitskräfte finden.
Noch schwieriger wäre es, die künftigen sektorinternen Umschichtungen für die beiden angrenzenden Regionen zu beschreiben. Gesamthaft gesehen ist damit zu rechnen, dass die drei zum «Emmental» zusammengefassten Planungsregionen ihren bisherigen Horizontanteil am kantonalen Dienstleistungssektor (1965: 6,7%) bis zum Prognoseendjahr 1985 nicht halten können: Sie werden nur noch 6,4% aller im Kanton Bern in Dienstleistungszweigen Beschäftigten stellen.

6 Zur Frage der Wohnortgunst der Region Oberes Emmental

61 Problemstellung und Vorgehen

Die Richtung der Pendler- und Wanderungsbewegungen, die verzögerte Abwanderung aus der Landwirtschaft, die Arbeitskräfteknappheit im industriell-gewerblichen Sektor (namentlich in bezug auf mittlere Kader) und das geringe Gewicht der Dienstleistungszweige sind deutliche Indizien, dass die intersektoralen Umschichtungen in ihrem unbefriedigenden Tempo nicht nur strukturell sowie durch ungünstige Standortbedingungen und -effekte erklärt werden können. Entscheidende Mängel müssen bei den Wohnsitzattraktionsfaktoren der Untersuchungsregion liegen. Ihre Beurteilung kann wiederum nur anhand ausgewählter Wohnortfaktoren erfolgen, die zum Teil mit Standortfaktoren zusammenfallen[1].
Eigentliche Bestandesaufnahmen der Wohnortverhältnisse müssen der Regionalplanung vorbehalten bleiben[2]. Hier geht es vorerst um eine – zur Charakterisierung des Entwicklungspotentials gedachte und auf die Belange der Prognose ausgerichtete – vorläufige und summarische Bewertung. Diesem Anliegen muss die Erhebungsmethode Rechnung tragen: Meist sind rein verbale Darstellungen der gegebenen Ausgangslage und Bewertungen der Anpassungsfähigkeit der Wohnortfaktoren an die veränderten Bedürfnisse nötig. Die Systematisierung der Wohnortfaktoren stützt sich auf die erwähnte Gliederung der Kommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen[3], beschränkt sich aber auf einige im methodischen Teil als besonders wichtig erkannte Determinanten. Sie sind zudem unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung als Variablen der regionalen Entwicklungspolitik zu würdigen: Welche erscheinen für die Ausschöpfung des regionalen Entwicklungspotentials als entscheidend, mitentscheidend oder allenfalls nur am Rand von Bedeutung?

62 Beurteilung ausgewählter Wohnortfaktoren

621 Wohnung

Neuere Untersuchungen scheinen zu bestätigen, dass für den Entscheid zum Wohnortwechsel innerhalb ländlicher Versorgungsnahbereiche, durch den sogenannte kleinräumige Wanderungen ausgelöst werden, die Wohnungsverhältnisse deutlich dominieren. Jedenfalls sind sie in diesem Rahmen wichtiger als die aus persönlichen und beruflichen Motiven erfolgenden Wanderungen[4]. Bezogen auf schweizerische und oberemmentalische Verhältnisse darf angenommen werden[5], dass sich die vom Dorf Abwandernden nur zu etwa einem Fünftel in den zentralen

[1] Vgl. S. 91.
[2] Vgl. etwa für die Planungsregion Burgdorf: *Grosjean, G.,* und Mitarbeiter, a.a.O., insbesondere Kap. 3, Funktionelle Struktur.
[3] Vgl. S. 35. – Das Problem der Gewichtung der einzelnen Determinanten ist nach wie vor ungelöst. Wir kennen weder den Beitrag der Infrastrukturinvestitionen zur Regionalentwicklung noch die Motive der Wohnsitzwahl (die zudem von der sozio-ökonomischen Gruppenzugehörigkeit abhängig sein dürften) für schweizerische Verhältnisse hinreichend zuverlässig.
[4] Vgl. *Wieting, R.G., Hübschle, J.,* u.a., a.a.O., S. 99 f.
[5] Vgl. S. 59 f.

Ort unterster Stufe ihres eigenen Nahversorgungsbereiches begeben, zu je zwei Fünfteln aber in weiter entfernte zentrale Orte oder Stadtregionen. Daher dürfte dem Faktor Wohnung als isoliertes Instrument zur Bindung der Bevölkerung im ländlichen Raum nicht entscheidende Bedeutung zukommen. Wohl aber kann er, wenn er komparativ besonders ungünstig ausfällt, sehr wohl in Verbindung mit andern unvorteilhaften Wohnortfaktoren ins Gewicht fallen. Insbesondere kommen dabei vier Gesichtspunkte für den Entscheid zu bleiben bzw. zur Wohnortwahl in Betracht: Zahl, Struktur und Qualität der verfügbaren Wohnungen; Mietpreisniveau; Wohnlage; Möglichkeit des Eigenheimbesitzes.

1. In qualitativer und quantitativer Hinsicht lässt sich über das verfügbare *Wohnungsangebot* nicht viel aussagen. Vergleiche der Leerwohnungsziffer zwischen den fünf oberemmentalischen Gemeinden, die vom BIGA in die Leerwohnungserhebung einbezogen werden, und Gemeinden anderer Regionen lassen den Schluss zu, dass die Wohnungsknappheit seit 1965 kaum weniger ausgeprägt ist als in den wichtigeren Orten der Nachbarregionen, aber eher grösser als etwa in der Agglomeration Thun[1]. In Langnau selber gilt der Wohnungsmangel nach wie vor als ausgeprägt, und die Mietamtkommission dieser Gemeinde erachtet namentlich «die Erstellung von preisgünstigen Wohnungen nach wie vor als dringlich, auch zur Vermeidung eventueller sozialpolitischer Schwierigkeiten»[2]. Obwohl die Wohnbautätigkeit, rein an der Zahl der neuerstellten Wohnungen gemessen, seit 1961 intensiver geworden ist[3], vermag der Neuzugang an Wohnungen den Eigenbedarf der (rückläufigen!) Regionsbevölkerung nicht einmal ganz zu decken. Mit steigendem Einkommen wünscht auch die ansässige Bevölkerung Wohnungen mit höherem Komfort, und wenn sie nicht in genügendem Ausmass bereitgestellt werden können, verstärkt sich die Gefahr des Wegzuges in die Agglomerationen, weil gerade «bei den kleinräumigen Wanderungen . . . deutlich die Wohnungsverhältnisse» dominieren[4]. In dieser Beziehung hat die Region (und namentlich ihr Kern Langnau) eine wichtige Determinante der Wohnortgunst bisher zu wenig zur Standortpolitik eingesetzt. Die Unterstützung der Wohnbautätigkeit mit öffentlicher Finanzhilfe scheint zwar zunehmend wichtiger zu werden. Vergleicht man nämlich für die Jahre 1962–1969 den Neuzugang an Wohnungen, die mit öffentlichen Finanzbeihilfen erstellt wurden, und den gesamten Nettozugang, so liegt im Oberen Emmental dieser Anteil seit 1963 stets über dem Kantonsmittel. Da indessen die Gesamtzahl der neuerstellten Wohnungen recht klein ist und im Mittel der letzten drei Jahre nur 48 Wohnungen erreichte[5], ändert auch dieser an sich positiv zu wertende Befund nichts an der Tatsache, dass in der Wohnbaupolitik noch unausgeschöpfte Reserven der kommunalen und regionalen Standortpolitik liegen[6]. In diese Richtung weist auch die seinerzeitige Industrieumfrage der Volkswirtschaftskammer. Mit Ausnahme von Lauperswil/Rüderswil konnten damals (1967) die Gemeinden keine einigermassen brauchbaren Angaben über die Möglichkeiten machen, Wohnraum für allenfalls heranzuziehende Industriebeschäftigte bereitszustellen[7].

2. Mangels eines effektiven Wohnungsangebotes kann der *Mietpreis* für den Wohnsitzentscheid keine grosse Rolle spielen. Wesentlicher sind allenfalls die *Wohnlagen,* die die Region grundsätzlich anbieten kann, und die *Möglichkeiten des Eigenheimbesitzes.* Die Klimafaktoren der Region, die Besonnung und saisonale Sonnenscheindauer dürfen – im Vergleich mit weiten Mittellandgebieten – im Oberen Emmental als sehr vorteilhaft gelten[8]. Allerdings ist der Bau von Eigenheimen nicht nur abhängig von einer guten Verkehrslage und einem relativ nahen Arbeitsplatz, Schulort und Einkaufsort, sondern ebensosehr von der Bereitschaft der Landbesitzer, Boden abzugeben, und von den Möglichkeiten, die eine Gemeinde zur Führung einer aktiven Bodenpolitik hat. Gerade im Oberen Emmental ist für Wohnbauten geeignetes Land aber nur zu

[1] *BIGA,* Ergebnisse der Leerwohnungszählung vom 1. Dezember 19. . nach Gemeinden (verschiedene Jahrgänge).
[2] *N.N.,* Nach wie vor Wohnungsmangel in Langnau, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 82 vom 8.4.1971.
[3] Eigene Berechnungen nach unveröffentlichten Angaben des Statistischen Bureaus des Kantons Bern.
[4] *Wieting, R.G., Hübschle, J.,* u.a., a.a.O., S. 100.
[5] Eigene Berechnungen nach unveröffentlichten Angaben des Statistischen Bureaus des Kantons Bern.
[6] «Immer wieder zeigt es sich, dass Beitragsmöglichkeiten der öffentlichen Hand nicht ausgeschöpft werden können, indem es an den erforderlichen Trägern gemeinnütziger Art fehlt. Deshalb wird die Wohnbauaktion weitgehend Sache der Gemeinde bleiben und deren Initiative anheimgestellt.» – *Volkswirtschaftskammer Emmental,* Fünfter Jahresbericht 1970 (hektographiert), S. 6. Diese Feststellung gilt auch in bezug auf die Information über die Möglichkeiten, Beitragsleistungen aus den Mitteln für die Sanierung der Wohnverhältnisse im Berggebiet in Anspruch zu nehmen.
[7] Vgl. Fragebogen betr. Ansiedlung neuer Industrien.
[8] Vgl. S. 103f.

einem unbedeutenden Teil im Gemeindebesitz. Eine Erhebung über den Grundbesitz der öffentlichen Hand im Jahr 1969 ergab, dass die Einwohnergemeinden des Oberen Emmentals zusammen nur knapp 30 ha des kultivierten Landes (ohne Wald) – oder 0,15% dieser Fläche – besassen. Langnau wies beispielsweise nur 11 ha dieser Bodenkategorie (0,38%) als Besitz der Einwohnergemeinde aus. Der Anteil von Einwohner- und Kirchgemeinden sowie des Kantons am kultivierten Land machte im Erhebungsjahr zusammen nur 97 ha (0,5%) aus[1]. Wenn man berücksichtigt, dass einerseits lange nicht alles landwirtschaftlich kultivierte Land für die Bodenpolitik der Gemeinden und allenfalls des Kantons in Frage kommt (Lage, Zonierung) und anderseits gewisse Baulandreserven der Gemeinden in anderen Bodenkategorien enthalten sein können, tritt aus dieser näherungsweisen und zweifellos vereinfachenden groben Rechnung das Ungenügen der bisherigen kommunalen Bodenpolitik drastisch zutage.

622 Gesellschaftliche Beziehungen und Möglichkeiten der Freizeitgestaltung

Agglomerationsvorteile und Fühlungsvorteile gelten als sozioökonomische Standortvoraussetzungen für die Industrie, die heute gelegentlich als dreimal so wichtig beurteilt werden wie die natürlichen Standortfaktoren[2]. Für den Wohnortentscheid (Zuwanderung, Wegzug oder Verbleib) von Arbeitnehmern gewinnen sie – und das gilt namentlich für die Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung im Nahbereich des Wohnortes und für die Gelegenheit zu zeitgemässen gesellschaftlichen Kontakten (die sich nicht mehr bloss auf das traditionelle Vereinswesen erstrecken) – mit zunehmender Freizeit und erhöhten Wahlmöglichkeiten ebenfalls unablässig an Bedeutung.

1. Die gesellschaftlichen Beziehungen sind im Oberen Emmental, ausser etwa in Langnau, noch stark durch *die gesellschaftlichen Normen der Ansässigen,* mehrheitlich im eng umgrenzten bäuerlichen Lebenskreis verwurzelten Bevölkerung geprägt. «Durch eine bedeutende Aufsplitterung des religiösen Lebens in Gemeinschaften wird diese Abwendung gegen aussen noch verstärkt», zumindest im religiösen Bereich[3]. Eine Nivellierung von ländlicher und städtischer Lebensart zeichnet sich zwar auch im Oberen Emmental ab. Die Möglichkeit, anonym leben zu können, besteht einerseits, nicht zuletzt in abgelegenen Einzelgebäuden und -höfen, hat aber anderseits in einer recht straffen sozialen Kontrolle einen starken Gegenpol, durch den die Unabhängigkeit in politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht sicher enger begrenzt bleibt als in halbstädtischen oder stadtnahen dörflichen Gemeinden.

2. Oftmals wirkt sich der überlieferte Rahmen der gesellschaftlichen Beziehungen indessen weniger für Neuzuzüger oder für den bereits seit längerer Zeit an die «halbstädtische» Lebensweise gewohnten Bevölkerungsteil der Region als attraktionshemmend aus. Vielmehr erweisen sich *statische Attitüden der Machtträger* in Hof und Gemeinde nicht selten als Mobilitätsschranke gerade für jene Vertreter der Bauernbevölkerung, die den Schritt aus der Landwirtschaft zu einer handwerklich-gewerblichen Tätigkeit wagen möchten. Nach verschiedenen persönlichen Auskünften finden sich Bauern, die ihren angestammten Beruf aufgeben, allzu oft als Nichtbauern in der Region in ihrem neuen sozialen Status nicht und ziehen es vor, bei Berufsaufgabe und Berufswechsel auch gleich die Region zu verlassen. Es ist dem Oberen Emmental bisher nicht gelungen, seine realen Möglichkeiten als Landwirtschafts- *und* als Industrie-Dienstleistungsregion bei seiner eigenen Bevölkerung genügend stark ins Bewusstsein zu rükken. Um so schwieriger hält es erfahrungsgemäss, dies potentiellen Neuzuzügern gegenüber zu tun.

3. Das Aufgenommensein im kommunalen Gemeinwesen wird zwar vom Durchschnittsbürger auch heute durchaus gewünscht; primär bleibt er ja Gemeindebürger und will es sein. Mit einem Gefühl des Kontrolliertseins will er sich die Aufnahme in die Ortsgemeinschaft heute aber meist nicht mehr erkaufen. Die gewaltigen Anstrengungen der Gemeinde Langnau, ihre *zentralörtlichen Einrichtungen* auszubauen (Konzerte, Vortragszyklen, Volkshochschulen, Kunsteisbahn und Hallenbad), kommen dem heutigen Trend zu gesellschaftlichen Kontakten in weniger starren

[1] Eigene Berechnungen nach: *Jeanneret, P.,* Der Grundbesitz öffentlich-rechtlicher Körperschaften in der Region «Oberes Emmental», Diplomarbeit an der Rechts- und wirtschaftwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1969 (hektographiert), S. 74 ff.

[2] Vgl. *Elsasser, H.,* a.a.O., S. 17.

[3] *Blaser, H.,* Emmentalische Landwirtschaft und Entwicklungsprobleme der Region, in: Längs der Emme, Beilage zum Emmenthaler-Blatt, Nr. 252 vom 28.10.1970.

Formen durchaus entgegen. Im Vergleich namentlich zur Region Burgdorf muss das erreichte Ausstattungsniveau mit Einrichtungen zur Freizeitgestaltung und für gesellschaftliche Kontakte allerdings noch als ungenügend gelten.

623 Konsummöglichkeiten

Bereits die Strukturanalyse des Dienstleistungssektors hat gezeigt, dass der Tertiärsektor im Oberen Emmental gemessen an der Beschäftigtenzahl wenig bedeutend ist. Im Verhältnis zu den Vergleichsräumen können daher auch die Konsummöglichkeit als Determinante der Wohnortgunst nicht günstig sein[1]. Ein gewisses Schwergewicht liegt im Grosshandel vor. Die Struktur des Detailhandels etwa lässt auf das Vorherrschen des überkommenen Warenverteilungssystems auf der Kleinhandelsstufe schliessen. Das Versorgungsangebot mit überlokalen öffentlichen und privaten Dienstleistungen konzentriert sich auf Langnau. Eine Beurteilung Langnaus als potentielles Regionalzentrum und als Konsumzentrum fällt jedoch recht schwer. Zweifellos reicht das Angebot an Warenhäusern, Fach- und Spezialgeschäften, Supermärkten und übrigen Dienstleistungsbetrieben nicht an jenes von Burgdorf heran. Dagegen kann es mit jenem in der noch stärker nach Bern orientierten Region Konolfingen einen Vergleich an sich aufnehmen. Für diese Region fällt indessen in Betracht, was schon für weite Teile der Region Burgdorf gilt: Die Verkehrsverhältnisse gestatten hier im Hinblick auf die Konsummöglichkeiten viel eher die Inanspruchnahme von Spillover-Effekten aus dem Dienstleistungsangehot der Agglomeration Bern. Da auch dieser Bereich einer umfassenden planerischen Bestandesaufnahme vorbehalten bleiben muss, seien nur einige wirtschaftlich relevante Konsummöglichkeiten erwähnt:
Langnau verfügt über Ableger zweier Grossverteilerorganisationen und kann in der «Branchenpalette» ein Warenhaus anführen. Fach- und Spezialgeschäfte sind im Zentralort für die wichtigeren Zweige vorhanden: Optiker, Kleidergeschäfte, Fotogeschäfte, Radio- und Fernsehgeräte, um nur einige zu nennen. Von den öffentlichen Dienstleistungszweigen (Verwaltung) seien PTT (mit Telegraphendienst) und Regierungsstatthalteramt erwähnt, ferner das Richteramt, Grundbuchamt und die Verwaltungssitze verschiedener halbamtlicher Organisationen, die für Rückfragen und Dokumentation des Konsumenten bisweilen eine Rolle spielen können, wie Volkswirtschaftskammer, Verkehrsverband, SBB-Auskunftsbureau, Berufsberatungsstelle. Dass endlich die privaten Dienstleistungsbetriebe beinahe ganz auf Langnau konzentriert sind, liegt auf der Hand. Erwähnt sei nur, dass die unseres Erachtens grundlegenden konsumorientierten Dienstleistungszweige, die ein Regionalzentrum niederer Ordnung umfassen muss, weitgehend schon heute vorhanden sind, wie z. B.: Banken, Niederlassungen von Versicherungen, Krankenkassen, psychiatrische Praxis, Hauspflegeorganisation, Elektrizitätswerk mit Pikettdienst, Carunternehmungen, Volksbibliothek. Von den Konsummöglichkeiten, die Regionalzentren gewöhnlich zu bieten haben, fehlen etwa ein ständiger Taxibetrieb und tägliche Tanzgelegenheiten. Summarisch bewerten wir die Konsummöglichkeiten des Regionalzentrums – unter Berücksichtigung der beschränkten Möglichkeiten, Spillins aus Nachbarregionen in Anspruch zu nehmen – als jenen des Vergleichsraums Konolfingen knapp gleichwertig und eindeutig ungünstiger als jene in der Region Burgdorf. Das hängt direkt mit den Verkehrsverhältnissen zusammen.

624 Verkehrserschliessung

Ein gut ausgebautes Verkehrsnetz gilt als eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die regionale wirtschaftliche Entwicklung[2]: Notwendig in dem Sinne, als ohne Mindestausstattung mit öffentlichen Bahn- und Strassenverkehrsmitteln und mit Strassen für den privaten Verkehr die übrigen Wohnortfaktoren nicht genügend genutzt werden können; nicht hinreichend in dem Sinne, als kaum jemals andere Wohnortfaktoren ein derart hohes Ausstattungsniveau erreicht haben, dass ihre Nutzung einzig durch ungenügende Verkehrsverhältnisse erschwert wäre. Diese Feststellung trifft insbesondere für das Obere Emmental zu; mit einem noch so grosszügigen Ausbau des bestehenden Strassennetzes und der öffentlichen Verkehrsverbindungen würde das regionale Entwicklungspotential nur einen marginalen Niveaugewinn erfahren. Stets ist nämlich auch zu berücksichtigen, dass bessere Verkehrsverbindungen zu Nachbarregionen und insbesondere zu Agglomerationen bessere Pendlermöglichkeiten schaffen und, meist in der Folge, die Abwanderung sogar verstärken können.

[1] Vgl. S. 102 ff. und Anhangtabelle 19.
[2] Vgl. *Frey, R. L.*, a. a. O., S. 40.

Graphik 19

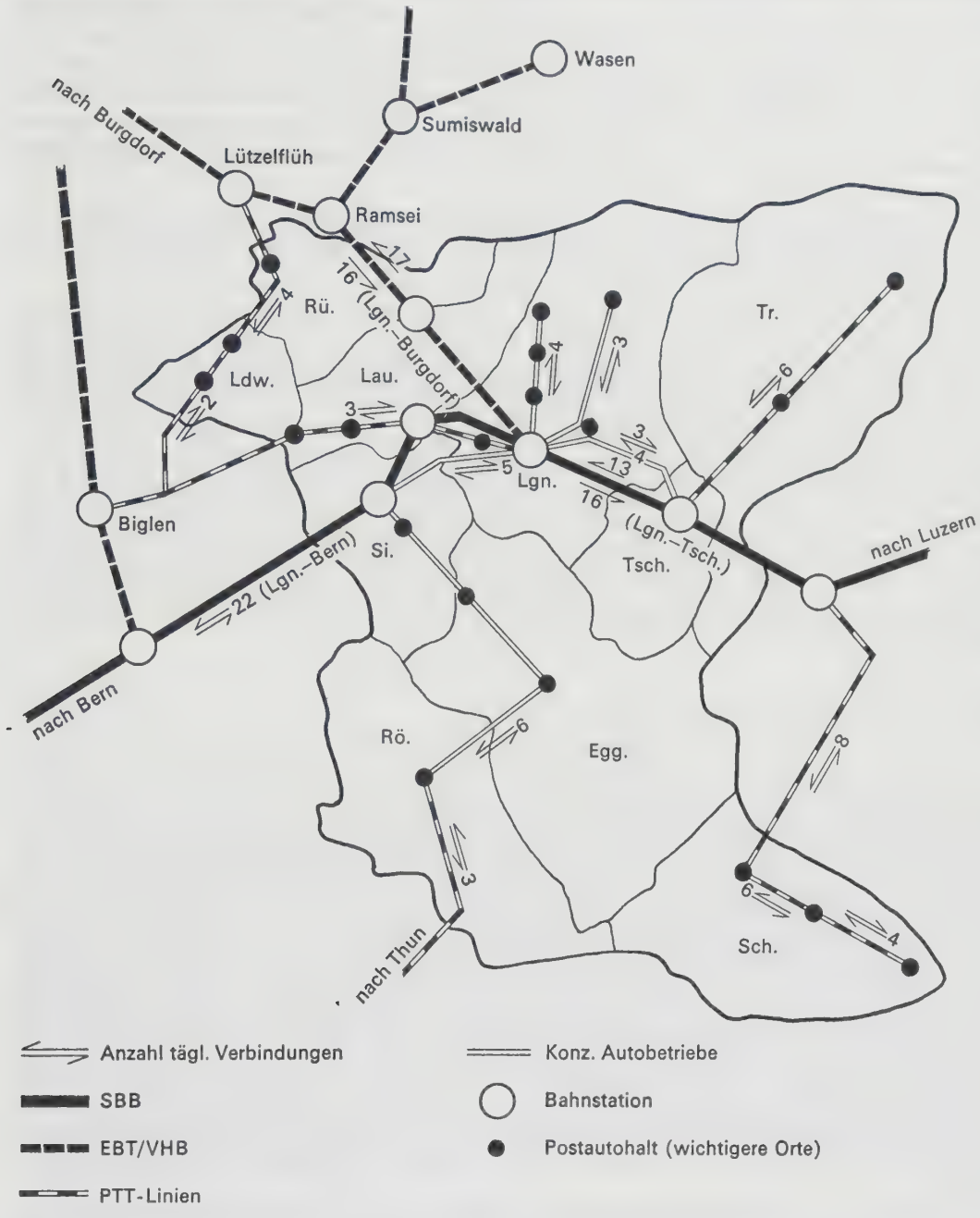
Staatsstrassennetz in der Region Oberes Emmental

Quelle: Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1968, Bern 1969, S. 237.

1. Mit dem Bau der N 1 ist der Ausbau der *Staatsstrasse* T 10 (Bern–Langnau–Luzern) zweifellos verzögert worden. Der Ausbau dieser bundesbeitragsberechtigten schnellsten Verbindung nach Bern erfolgt erst in jüngster Zeit in forciertem Tempo. Zahlreiche – teils unrealistische – Wünsche meldeten die Regionsgemeinden im Zusammenhang mit der Projektierung des Autobahnzubringers Unteres Emmental (AZUE) an. Zumal diese wichtige Verbindung infolge der spärlichen Zuteilung finanzieller Mittel und als Folge des schwierigen Landerwerbs ohnehin nicht vor 1980 bis Hasle-Rüegsau geführt sein wird, wäre die rasche Sanierung des Abschnittes Hasle-Bomatt um so vordringlicher. Weil die Fahrzeit Basel–Kirchberg heute z. B. kaum mehr länger dauert als die wesentlich kürzere Strecke Kirchberg–Langnau, wäre mindestens die Ausmerzung der grössten Gefahrenquellen (Engnisse, Ortsdurchfahrten und Niveauübergänge) ein Massnahmenbereich, in dem sich die Gemeinden schon bisher sehr wirkungsvoll hätten betätigen können, um die fahrzeitmässige Entfernung vom nördlichen Mittelland innert nützlicher Frist auf ein für Touristik- und Berufspendlerverkehr tragbares Mass zu reduzieren. Dies hätte sich um so mehr gerechtfertigt, als selbst bei optimistischer Sicht der Verkehrszunahme auf der Strecke

Graphik 20

Verkehrsmässige Erschliessung der Region Oberes Emmental durch öffentliche Verkehrsmittel



Hasle–Langnau der (rechtsufrigen) Emmentalstrasse die Verkehrszunahme aus Berufs- und Touristikverkehr verhältnismässig gering ausfällt und an der Kapazitätsgrenze dieses Abschnittes noch lange nicht anstossen wird. «Damit schwindet aber auch die Aussicht zusehends, dass im Emmental kostspielige Neuanlagen in der Grössenordnung von 40–50 Mio Franken noch möglich und überhaupt notwendig sein werden.»[1] Innerhalb der Region folgt das Staatsstrassennetz den grösseren Talzügen (Graphik 19). Seine Asphaltierung konnte vor einiger Zeit abgeschlossen werden; von uneinheitlicher Qualität bleibt aber nach wie vor der übrige Ausbaustand.

Das *Gemeindestrassennetz* dient im Oberen Emmental in zahlreichen Fällen überlokalen Bedürfnissen. Wie unter Ziff. 532.3 erwähnt, war bisher vor allem die Koordination der Ausbauanstrengungen zwischen den Gemeinden nicht durchwegs befriedigend. Dem systematischen Ausbau

[1] *Meyer-Usteri, K.*, Auch im Emmental: Strassenprojekte statt Utopien, o.O., o.J. (Burgdorf 1970).

der Gemeindestrassen kommt aber gerade im Hinblick auf die leichtere Mobilisierung von Arbeitskräften, sofern diese weiterhin derart dezentralisiert wohnen möchten, erhebliche Bedeutung zu. An heute noch fehlenden Verbindungen ist eine Gemeindestrasse Schangnau–Kemmeriboden–Sörenberg zu erwähnen. Abschliessend lässt sich der Ausbaustand des Strassennetzes in seiner Bedeutung als Wohnortfaktor heute kaum würdigen, da es einer Region in dieser Beziehung nie gut genug geht. Entscheidende Nachteile scheinen uns aber durch die zu spät erreichte gemeinsame Haltung in der Frage des Autobahnzubringers zur N 1 seitens der betroffenen Gemeinden und durch private Störmanöver betroffener Landeigentümer entstanden zu sein, welche die Anpassung an die wirklichen strassenverkehrsmässigen Bedürfnisse der Region verzögern.

2. Bei der Erschliessung der Region durch öffentliche Verkehrsmittel stellen die *Bahnlinien* Bern–Luzern (SBB) und Burgdorf–Langnau (EBT) die Hauptachsen dar, während *Postautoverbindungen* für die nötige Feinverteilung in die dünn besiedelten Täler sorgen (Graphik 20).
Die Zahl der für die wichtigsten Verbindungen in Graphik 20 eingetragenen täglichen Kurse zeigt bereits, dass die Bedienungsdichte auch auf den Hauptachsen verhältnismässig gering ist. Die meist bescheidene Ausnützung des Platzangebotes erlaubte indessen die Einschaltung zusätzlicher Kurse nicht und noch weniger die Einschiebung neuer Bahnhaltestellen[1], wie es bei einer modernen Nahverkehrskonzeption, die auf genügend hohen Frequenzen basieren muss, wünschbar wäre. Die bahnmässige Erschliessung muss heute, angesichts der gesamtschweizerisch sichtbaren Tendenz zur Einschränkung besonders schwach belegter Züge, dennoch als vergleichsweise günstig und wohl in Zukunft nicht mehr als in diesem Umfang gesichert beurteilt werden. Jedenfalls dürften substanzielle Verbesserungen bahnseitig in erster Linie von einer besseren Ausschaltung von Fahrplanbrüchen und ergänzenden, zusätzlichen Buskursen erwartet werden, die streckenmässig und auch in finanzieller Hinsicht eine höhere Flexibilität erwarten lassen[2].

625 Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten

Obwohl «die Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen (Schulen, Freizeitmöglichkeiten usw.) für die Masse der Umziehenden kein ausschlaggebendes Motiv darstellt»[3], geht sie doch beim Wohnsitzentscheid vor allem der «bildungsbewussten» Führungskräfte heute oft ins Entscheidungskalkül ein, und zwar gerade in bezug auf die Ausbildungsmöglichkeiten. Für die regionale Entwicklungspolitik ist die Ausgestaltung des Ausbildungswesens aber auch vom Postulat der gleichen Bildungschancen her von Bedeutung. Eine räumlich ausgeprägte Dezentralisierung des Schulwesens dient ihm nicht unbedingt, wird doch – im Zuge neuer Unterrichtsmethoden und vermehrter Wahlfreiheit der Lehrkräfte in bezug auf den Schulort – bald einmal eine Schwelle der qualitativen Unterversorgung erreicht. Diese Feststellung gilt namentlich für die Primarschule, in vermindertem Mass aber auch für Sekundar- und berufsbegleitende Schulen.

1. Das *Primarschulwesen* in der Region kennzeichnen zunächst die Vielzahl der Schulorte und die Kleinheit der Schulen (Tabelle 46). Eine gewisse Dezentralisierung der Schulorte selbst in Gemeinden mit kleinen Schüler- und Klassenzahlen ist zufolge der Streusiedlung und der im Grabensystem der Zuflüsse von Emme und Ilfis zweifellos erschwerten Verkehrswege unerlässlich.
In Eggiwil bleiben in Extremfällen den Schülern einzelner Aussenschulen immer noch Marschzeiten für einen Schulweg von mehr als 30 Minuten. Einzig die flächenmässig kleine Gemeinde Trubschachen kann sich mit einem einzigen Schulort begnügen. Zwanzig der 45 Schulorte der Region fallen unter jene 300 Schulen des Kantons, die in den Genuss der Abgelegenheitszulagen gelangen, welche der Staat auf die Lehrerbesoldungen ausrichtet[4]. Die Autonomie der Gemeinden in Fragen des Primarschulwesens und der damit verbundene Automatismus in bezug auf die Auslösung von Staatsbeiträgen hat den Gemeinden wohl erlaubt, dezentralisierte Schul-

[1] Vgl. u.a. Orientierung der Gemeinden über das Ergebnis der Bemühungen der Volkswirtschaftskammer, Kommission für den Verkehr, für die von den Gemeinden gestellten Fahrplanbegehren (vom 11. Mai 1967).
[2] Vgl. *Meyer-Usteri, K.*, Verkehrskoordination Schiene-Strasse im Emmental, in: Emmenthaler-Blatt, Nr. 65 vom 19.3.1971.
[3] *Wieting, R.G., Hübschle, J.*, u.a., a.a.O., S. 100.
[4] *Auszug* aus dem Protokoll des Regierungsrates, Nr. 1715: Zulage für Lehrkräfte in abgelegenen Ortschaften (vom 7. März 1969).

orte zu behalten, sie gleichzeitig aber in immer schwerer zu lösende Probleme hineingezogen. Ein Beispiel anhand der Gemeinde Eggiwil mag das belegen[1]:
Von den neun Schulhäusern dieser Gemeinde sind sechs in den Jahren 1955–1969 erbaut worden, nämlich jene in den Aussenbezirken mit jeweils einer bis drei Klassen. Pro 1969 erreichte der Gemeindeanteil an den Schulkosten (ohne Schulhausbauten) einen Betrag von mehr als Fr. 200 000.–. Die Lehrerschaft ist tendenziell überaltert. Es gilt nicht als gesichert, ob die demnächst pensionierungsreifen Lehrkräfte in den «Zwergschulen» noch durch junge Lehrkräfte ersetzt werden können, da diese weniger abgelegene Schulorte und vor allem Einzelklassen mit nur einem Schuljahr vorziehen. Die Abgelegenheitszulagen haben sich – wenn man dieses eine Beispiel als repräsentativ betrachten darf – trotz ihrer beachtlichen Höhe[2], als ungenügender Anreiz erwiesen. Zudem stehen die Schülerzahlen in den Aussenbezirken ganz im Zeichen der Stagnation. So zählte beispielsweise die Schule Pfaffenmoos 1970 weniger als 10 Schüler.

Tabelle 46

Primarschulversorgung in den Gemeinden der Region Oberes Emmental 1970

	BE[1]	OE	Tsch.	Lgn.	Rü.	Si.	Sch.	Rö.	Lau.	Ldw.	Tr.	Egg.
Anzahl Klassen	4248	155	9	45	13	18	7	10	16	5	13	19
Anzahl Schulorte	825	45	1	9	3	5	2	3	5	2	6	9
«Zwergschulfaktor»	5,15	3,44	9,00	5,00	4,33	3,60	3,35	3,33	3,20	2,50	2,17	2,11
Rang	.	.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.

[1] Zahlen für 1969

Quelle: Unveröffentlichte Unterlagen der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.

An der Gemeindeautonomie dürfte es auch liegen, dass die Einführung des Schulbussystems, das zwar im Oberen Emmental zweifellos mit besonderen technischen Schwierigkeiten verbunden ist, bisher nur von wenigen Gemeinden ernsthaft in Erwägung gezogen worden ist. Dabei leistet der Staat schon heute Beförderungsbeiträge, wenn das Schulbussystem der besseren Erreichbarkeit des Hilfsschule- oder des zentralisierten Wahlfachunterrichtes der Primarschule dient. Es liegt auf der Hand, dass man mit einer stärkeren Zentralisierung des Primarschulunterrichtes organisatorisch besser befriedigende Lösungen (effizienter Lehrmitteleinsatz, Einsatz moderner Apparaturen, Einstufenklassen, bessere Vertretungsregelungen) hätte finden können. Den Aussengemeinden bleibt in dieser Beziehung ein beträchtlicher Rückstand vor allem gegenüber Langnau, Zollbrück und Signau, aber auch gegenüber den meisten Wohnorten der Nachbarregionen, aufzuholen. Jedenfalls ist dem Postulat nach Gleichheit der Bildungschancen in den Landgemeinden mit Beitragsbestimmungen des derzeit gültigen Primarschulgesetzes langfristig gesehen ein Bärendienst geleistet worden[3].

2. Mit einem eigentlichen schulischen Transportsystem liesse sich zweifellos auch die ausserordentlich tiefe Sekundarschülerquote der Region heben (Tabelle 47). Mit *Sekundarschulen* in Langnau, Zollbrück und Signau besteht zwar eine räumlich zweckmässige Verteilung dieses Schultyps. Der im Verhältnis zu Nachbargebieten geringe Anteil der Sekundarschüler an allen Fünftklässlern geht wohl auch auf die schon in Kap. 512.5 angetönte Reserviertheit der landwirtschaftlichen Bevölkerung gegenüber der gehobenen Schulbildung zurück.

[1] Vgl. *Schneebeli, A.*, Ausgewählte Infrastrukturprobleme der Gemeinde Eggiwil, Seminararbeit an der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1971 (unveröffentlicht).

[2] Sie erreichen im Maximum Fr. 1500.– pro Jahr, ein Beitrag, der z. B. die steuerliche Mehrbelastung in Eggiwil, verglichen mit dem Steueranlagenniveau einer Durchschnittsgemeinde (Eggiwil 3,2, bern. Mittel 2,6) bei einem mit Fr. 16 000.– angenommenen steuerbaren Einkommen, um drei- bis viermal übertrifft und somit sicher einen nicht zu unterschätzenden Beitrag an die Inkonvenienzen des abgelegenen Schulortes leistet.

[3] Gegenteiliger Ansicht ist *Wahlen, H.*, Die Schule im Emmental, in: Längs der Emme, Beilage zum Emmenthaler-Blatt, Nr. 252 vom 28.10.1970. Dieser Autor muss indessen resigniert feststellen: «Die jungen festgewählten Lehrkräfte bleiben leider ihrer Schule nur kurze Zeit treu . . .»

Tabelle 47

Sekundarschülerquoten 1970 im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten

	OE	Amt Konolfingen	Amt Burgdorf	Amt Trachselwald	BE
Anteil Sekundarschüler am Schülerbestand (5. Schuljahr) in %	22,7	27,0	37,0	28,7	36,7

Quelle: Unveröffentlichte Unterlagen der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.

Die Gründung von Weiterbildungsklassen (10. Schuljahr), wie sie auf Initiative der Volkswirtschaftskammer Emmental vor einiger Zeit erfolgte, stellt daher zweifellos ein geeignetes Instrument zur Erleichterung des Anpassungsprozesses, eine Vorstufe zur «Popularisierung» der Sekundarschulbildung auf lange Sicht dar.

3. Auch im *Berufsschulwesen* greift allmählich eine dezentralisierte Konzentration Platz, bei der Langnau der Rang eines Gewerbeschulzentrums innerhalb der Region zukommt. Allerdings erlaubt die verhältnismässig geringe Dichte industriell-gewerblicher Lehrplätze in der Region heute und auch in Zukunft nicht, den Fachunterricht durchwegs in der Region selber zu erteilen. Bezüglich des kaufmännischen berufsvorbereitenden und -begleitenden Unterrichts besteht in der Region ein Nachholbedarf. Die Gründung einer Handelschule auf genossenschaftlicher Basis steht noch bevor.

4. *Gymnasium-* und *Seminarzugang* sind mit der Dezentralisierung der Lehrerausbildung und der Errichtung eines Schulheims am Gymnasium Burgdorf für Absolventen aus der Region Oberes Emmental zwar verbessert worden. Im Vergleich mit den Konkurrenzgebieten besteht aber in dieser Richtung eine nachteilige Komponente der Wohnortgunst nach wie vor.

5. Die *Erwachsenenbildung* hat mit der Durchführung von Volkshochschulkursen in Langnau eine wertvolle Bereicherung erfahren. Sie ist geeignet, dem Sog der Stadt in gewissem Rahmen entgegenzuwirken.

Gesamthaft gesehen besteht im Oberen Emmental zweifellos für weitere Bevölkerungskreise als in den beiden Vergleichsregionen ein ungenügender Zugang zu schulischen Einrichtungen. Die Ursachen aber nur in unbefriedigenden Verkehrsverhältnissen zu suchen, wäre zweifellos verfehlt. Namentlich im Bereich des Primarschulwesens drängt sich ein Umdenken auf Gemeindeebene auf.

626 Gesundheitswesen

Als wichtigste Kenngrössen des Wohnortfaktors Gesundheitswesen erachten wir die Arztdichte, Konzeption der regionalen Spitalausstattung, das vergleichsweise Angebot an Alters- und Pflegeheimplätzen und den Stand der sozialmedizinischen Betreuung.

Tabelle 48

Ärztedichte im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1970/71

	OE	KO	BU	BE
Einwohner je praktizierender Arzt[1]	1785	1936	1043	1073

[1] Inkl. Grenzpraxen

Quellen: Bernischer Staatskalender 1971/72, S. 65 ff.; Anhangtabelle 2.

1. Stadtregionen erfüllen in der Regel besonders in den medizinischen Spezialitäten Versorgungsfunktionen für ein weites Umland. In Bergregionen wiederum ist die Einwohnerzahl, die von einem Arzt betreut werden kann, kleiner als in verkehrsmässig günstiger gelegenen Gebieten. Diese Problematik haftet jedem Regionsvergleich an. Die *Einwohnerzahl je Arzt* beträgt im Oberen Emmental das 1,7fache des kantonalen Mittels (Tabelle 48).
Selbst wenn man die beschränkte Aussagekraft dieser Dichteziffer in Rechnung stellt, scheint sich zu bestätigen, dass die Regionen Konolfingen und Oberes Emmental in der individuellen medizinischen Betreuung heute noch eine gewisse Unterversorgung zu beklagen haben.

2. Mit der Genehmigung des ersten Spitalplanungsberichtes im Jahre 1967 setzte eine Neuorientierung im bernischen *Hospitalisierungswesen* ein, dessen ausgeprägte Dezentralisierung und fehlende Schwergewichtbildung zu rasch anwachsenden Defiziten in den Betriebsrechnungen geführt hatte. Nach der inzwischen erarbeiteten Konzeption[1] bildet das Obere Emmental einen Teil der Spitalregion IV: Burgdorf mit voll ausgebautem Regionalspital und Langnau mit Bezirkspital des Typs A/C erfüllen die Funktion von Akutspitälern. Die Bettenzahl des Bezirksspitals Langnau (120) entspricht heute und in Zukunft genau dem für Akutspitäler in der allgemeinen Hospitalisierung geltenden Richtwert (4 Betten pro 1000 Einwohner). Dazu kommen 105 Betten des Krankenheimtyps (Asyl Gottesgnad Langnau) und 63 Betten der Krankenabteilung der Anstalt Bärau. Die ganze Spitalregion, die den Grossteil der Planungsregion Burgdorf und das Obere Emmental umfasst, wird bis 1985 den Bedarf an Akutbetten decken und bei den Chronikerbetten einen kleinen Bettenüberschuss aufweisen. Angesichts der Wandlungen in der medizinischen Intensivbetreuung kann man die Konzeption des Spitalwesens im Hinblick auf die Wohnortgunst der Region als vorteilhaft bezeichnen. Des ständigen Ausbaus bedürfen, im Interesse der im Spital Langnau wie in den Anstalten allmählich fühlbaren Personalknappheit, die Personalunterkünfte sowie das Notfall-Transportsystem.

3. Die fortschreitende Überalterung der Wohnbevölkerung rückt, wie im Kapitel über die Bevölkerungsstruktur erwähnt, das Problem der *Alterswohnungen* im Oberen Emmental an eine vordere Stelle unter den dauernd anfallenden Aufgaben der Öffentlichkeit. Mit dem neuen Altersheim in Langnau hat die Region einen Schritt vorwärts getan. Die vergleichsweise Situation erfährt damit, wenigstens vorläufig, eine Verbesserung, da beispielsweise der Region Burgdorf entsprechende Aufgaben noch harren.

4. Unter den *Einrichtungen zur sozio-medizinischen Betreuung* stellt die Eröffnung einer Schule zur Förderung geistig Behinderter in Langnau ein nicht zu unterschätzendes Plus für die Wohnortgunst dar. Familien könnten dadurch nunmehr davor bewahrt werden, aus Sorge um eine genügende Betreuung hilfsbedürftiger Angehöriger aus der Region wegziehen zu müssen, und die eine oder andere Arbeitskraft kann dadurch der regionalen Wirtschaft erhalten bleiben, eventuell sogar zugeführt werden. Indessen handelt es sich dabei auch um die Befriedigung eines lange aufgestauten Nachholbedarfes, der seinerseits eine direkte Folge der Siedlungs- und Sozialstruktur ist (negative Auslese). Grob gesehen kann man den Wohnortfaktor Gesundheitswesen für das Obere Emmental, wiederum verglichen mit den Regionen Burgdorf und Konolfingen, als verhältnismässig günstig bezeichnen.

627 Steuerbelastung

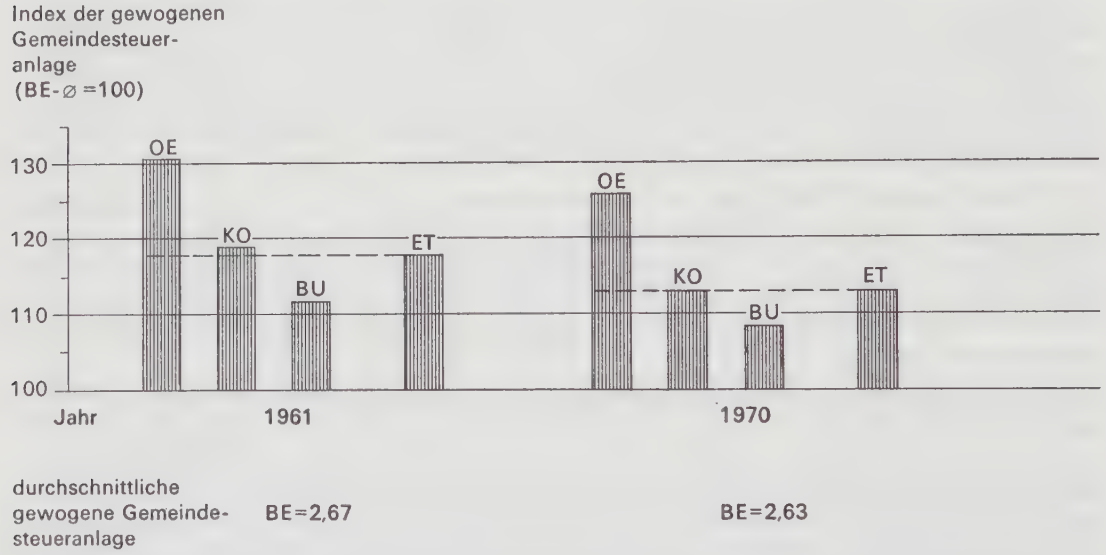
Es hiesse offene Türen einrennen, wollte man die nachteiligen Steuerbelastungsverhältnisse in der Region als ungünstige Determinante der Wohnortgunst besonders hervorheben. Erstens sind sie seit langem bekannt[2]; zweitens erscheinen die Möglichkeiten der öffentlichen Gemeinwesen der untersten Stufe, selber auf eine Belastungsnivellierung hinzuwirken, in Gebieten ohne besonders vorteilhafte Industrie- oder Touristikstandorte tatsächlich eng begrenzt, und das in der Regel hohe Belastungsniveau kann deshalb nicht einfach den Gemeinden immer wieder bloss aufgezeigt werden; drittens gilt die Frage, welches Gewicht der Steuerbelastung beim Wohnsitzentscheid von Arbeitnehmern zukommt, als durchaus offen[3]. Vergleichsweise hohe

[1] Vgl. *Gesundheitsdirektion des Kantons Bern* (Hrsg.), Spitalplanung des Kantons Bern 1970, Bern 1970, S. 7 ff.
[2] Vgl. *Statistisches Bureau des Kantons Bern,* Gemeindesteueranlagen und Liegenschaftssteuersätze 1961–1970 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik, Reihe B, Heft 6), Bern 1971, S. 5 ff.
[3] Vgl. *Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen,* Die Attraktion des Wohnsitzes als Standortdeterminante industrieller Unternehmungen, a.a.O., S. 29 ff.

Steuerbelastungen gelten am ehesten für Bezüger hoher Einkommen als ein allein- oder mitentscheidender Wohnortfaktor. Im übrigen entspringt die Forderung nach Angleichung der kommunalen Steuerbelastungen ebensosehr dem Gerechtigkeitspostulat.
Offen bleibt immerhin die Frage, ob sich die Belastungsverhältnisse im Oberen Emmental im Vergleich mit den Konkurrenzräumen und mit dem Kantonstrend weiter verschärft oder entschärft haben. Der Befund muss zeigen, ob dieser Determinante der Wohnortgunst entgegen dem allgemeinen Trend doch ein besonderes Gewicht beizumessen ist. Zwischen 1961 und 1970 konnten die bernischen Gemeinden ihre Steueranlagen im Mittel geringfügig senken. Aus den Abweichungen der bevölkerungsgewogenen Gemeindesteueranlagen der drei Vergleichsregionen geht hervor, dass für die Bevölkerung des Oberen Emmentals sowohl 1970 wie schon 1961 das höchste Anlageniveau galt (Graphik 21). Alle drei Regionen konnten das Belastungsgefälle gegenüber der im Kantonsmittel geltenden (hypothetischen) Gemeindesteueranlage etwas abbauen.

Graphik 21

Steuerbelastungsverhältnisse im Oberen Emmental und in Vergleichsgebieten 1961 und 1970



Quelle: Eigene Berechnungen nach: *Statistisches Bureau des Kantons Bern,* Gemeindesteueranlagen und Liegenschaftssteuersätze 1961–70, Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik (Reihe B), Heft 6; Anhangtabelle 2.

Die Gemeindesteueranlagen bleiben aber im Oberen Emmental durchschnittlich immer noch um 26% höher als im kantonalen Mittel. Von einer ins Gewicht fallenden Belastungsnivellierung kann nicht gesprochen werden. Wohl haben heute, mit Ausnahme von Langnau, die Regionsgemeinden etwas tiefere beschlossene Steueranlagen als 1961. In sieben von 10 Gemeinden erreichen sie aber immer noch 3,1 und mehr Anlagepunkte, und einzig in Trubschachen unterschreitet sie den mittleren kantonalen Ansatz[1].
Für die Wohnortgunst bleibt es eine unerfreuliche Tatsache, dass sich das regionale Steueranlageniveau nicht stärker senken liess als im Mittel der gesamten Einwirkungszone (ET) und dass das interregionale Gefälle unvermindert zu Lasten der Untersuchungsregion fortbesteht.

63 Zusammenfassung und Folgerungen

1. Die Analyse ausgewählter Wohnortfaktoren förderte insbesondere die folgenden Entwicklungsrückstände der oberemmentalischen Wohnortgunst zutage:

[1] Vgl. *Statistisches Bureau des Kantons Bern,* Gemeindesteueranlagen und Liegenschaftssteuersätze 1961–1970, a.a.O., Anhangtabellen.

- Im Wohnungswesen macht sich ein latenter Mangel an verkehrsmässig und preislich günstig liegenden Wohnungen bemerkbar. Die kommunale Wohnbau- und Bodenpolitik konnte bisher der Region keine konkurrenzfähige Stellung am Wohnungsmarkt verschaffen.
- Die gesellschaftlichen Beziehungen und die Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung sind recht stark durch die gesellschaftlichen Normen und Bedürfnisse des im bäuerlichen Lebenskreis verwurzelten Bevölkerungsteils geprägt. Die grossen Anstrengungen von Langnau, die zentralörtlichen Einrichtungen für gesellschaftliche Kontakte und für den Freizeitbetrieb in weniger starren Formen auszubauen, haben diesen starken Kräften gegenüber noch zuwenig grossen Spielraum.
- Vielfältige Konsummöglichkeiten und die Voraussetzungen, Konsumentenbedürfnisse im nahen Umkreis ausserhalb der Region zu decken, sind im Oberen Emmental weniger günstig als in den meisten Orten der Vergleichsregionen. Positiv ins Gewicht fällt immerhin das – wenn auch noch bescheidene – zentralörtliche Konsumangebot von Langnau.
- Die Verkehrserschliessung ist für den privaten Motorfahrzeugverkehr durch die verzögerte Beseitigung lokaler Hemmnisse auf den wichtigsten Anfahrten zur N 1 und nach Bern gekennzeichnet. Bahn- und Buserschliessung müssen in Anbetracht der geringen Sitzplatzauslastung zwar als vergleichsweise vorteilhaft gelten, genügen aber den Erfordernissen einer modernen Nahverkehrskonzeption nicht, die sich im übrigen mit der heutigen Aufgabenteilung Bahn/Strasse mangels Flexibilität des schienengebundenen Teils der öffentlichen Verkehrsmittel kaum verwirklichen lässt.
- Im regionalen Bildungsapparat sticht die Diskrepanz zwischen den Anstrengungen zur qualitativen Hebung und Zentralisierung des Berufs- und berufsbegleitenden Unterrichts einerseits und dem quantitativen Output der unteren Ausbildungsstufen anderseits hervor. Die Primarschule kennzeichnet eine den heutigen Anforderungen nicht mehr gerechte äusserste Dezentralisierung der Schulorte mit entsprechend ungünstigen Folgen für Lehrerrekrutierung und Sekundarschul-Übertrittsquoten.
- Ein verhältnismässig günstiges Bild bietet das regionale Gesundheitswesen. Einem auf längere Sicht befriedigenden Hospitalisierungsangebot steht allerdings eine vergleichsweise Mangellage in der individuellen ärztlichen Betreuung (Ärztedichte) entgegen.
- Das regionale Steuerbelastungsniveau konnte im Laufe der letzten zehn Jahre zwar etwas gesenkt werden, doch erfuhr das ungünstige Belastungsgefälle gegenüber den Konkurrenzräumen keine ins Gewicht fallende Verminderung.

2. Eine interregionale Bewertung der Wohnortgunst muss im Rahmen dieser Arbeit rein verbal erfolgen. Wohl werden «im Rahmen der Leitbildarbeit des ORL-Institutes . . . auch die regionalen Voraussetzungen für die folgenden Attraktivitäten untersucht:

- Wohnen
- Tertiärer Sektor
- Verkehr
- Naherholung

Alle diese Bewertungen werden nach einem einheitlichen Schema durchgeführt, so dass sie miteinander vergleichbar sind»[1]. Ein solches Verfahren ergibt indessen für kleine Räume zuwenig detaillierte Informationen, die für die künftigen Prioritäten von Regionalplanung und Regionalpolitik fruchtbar sein könnten.

3. Mit der generellen Wertung, dass die Wohnortgunst des Oberen Emmentals deutlich ungünstiger ist als jene der Region Burgdorf und auch nicht ganz den gleichen Gütegrad wie in der Region Konolfingen erreicht, ist recht wenig gewonnen. Für eine *Prognose* von Beschäftigung und Bevölkerung halten wir den Befund für wichtig, dass im Oberen Emmental trotz der wirkungsvollen Verbesserung *einzelner* Wohnortfaktoren in der Verankerungsperiode *und* in der nächsten Zeit – diesen Schluss lässt die Analyse der einzelnen Wohnortfaktoren zweifellos zu – diese im ganzen gesehen die Abwanderung nur bescheiden einzudämmen, ihr aber nicht Einhalt zu gebieten vermögen. Für planerisch-politische *Massnahmen* zur Hebung der Wohnortgunst der Untersuchungsregion dagegen vermag schon die Reihenfolge der Behandlung ausgewählter Wohnortfaktoren eine gewisse Wertung zu vermitteln: Schwerpunkte werden eher im Bereich des Wohnungswesens[2], der Verbesserung der sozialen Infrastruktur und erst in nächster Dringlichkeit bei den übrigen Wohnortfaktoren zu setzen sein.

[1] *Elsasser, H.*, a. a. O., S. 65.

[2] Massnahmen in diesem Bereich «sind gesamtwirtschaftlich billiger, da Anpassungen an den tatsächlich bestehenden Bedarf . . . leichter möglich sind und infolgedessen die allen Infrastruktureinrichtungen eigene Gefahr von Überkapazitäten wesentlich reduziert ist». – *Wieting, R. G., Hübschle, J.*, u. a., a. a. O., S. 101.

7 Versuch einer Prognose von Gesamtbeschäftigung und Bevölkerung

Je kleiner eine Region ist, um so mehr Gewicht erhält die Wanderungskomponente für die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Eine enge Verknüpfung von Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose empfiehlt sich daher. Zu diesem Zweck wurde die Bevölkerungsprognose auch zurückgestellt, erfordert sie doch die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Analyse der Wohnortfaktoren in ebenso starkem Mass, wie die Wirtschaftsprognose auf die mutmasslichen Struktur- *und* Standorteffekte abstellen musste[1].

71 Die mutmassliche Entwicklung der Gesamtbeschäftigung bis 1985

Zunächst ergibt sich die mutmassliche Arbeitsplatzzahl, die bis zum Prognosezeitpunkt 1985 in der Region erwartet werden kann, aus einer Aggregierung der Prognosewerte für die drei Wirtschaftssektoren. Dieses Verfahren, zweifellos recht grob und mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren behaftet[2], ergibt für den Kanton Bern und für die Region Oberes Emmental die in Tabelle 49 festgehaltenen Arbeitsplatzzahlen.

Tabelle 49

Arbeitsplätze nach Wirtschaftssektoren im Oberen Emmental 1955–1985

	Beschäftigte[1]							
	absolut				in %			
	1955	1965	1975	1985	1965	1965	1975	1985
Oberes Emmental								
Landwirtschaft	4 726	4 095	3 250	2 650	44	42	35	30
Industrie, Handwerk, Baugewerbe	3 137	3 454	3 550	3 640	32	35	39	42
Dienstleistungen	2 450	2 300	2 380	2 450	24	23	26	28
Total	10 313	9 850	9 180	8 740	100	100	100	100
– WR in % p.a.		– 0,44	– 0,66	– 0,47				
– Anteil an BE in %	*	2,26	2,04	1,82				
Kanton Bern								
Total	399 000[2]	436 443	450 760	480 160				
– WR in % p.a.		+ 0,90	+ 0,33	+ 0,63				

[1] Schätzungen für Periode 1955/65 vgl. Tabelle 18
[2] Schätzung

Quellen: Tabellen 30 und 41; Anhangtabellen 11, 15, 16, 18 und 19; eigene Schätzungen.

Danach muss man damit rechnen, dass die globale Beschäftigtenzahl im Oberen Emmental bis 1975 sogar rascher als bisher zurückgeht. Von 1975 bis 1985 wird sie nochmals etwa im gleichen Ausmass absinken wie in der Verankerungsperiode; im Gesamtraum (Kanton Bern) wird das Beschäftigtenwachstum im Mittel der Periode 1965–1975 der gesamtschweizerischen nahezu entsprechen[3].

[1] Vgl. *Guth, H./Furler, M.*, Bevölkerung und Wirtschaftsstruktur als Gegenstand regionaler Prognosen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 102. Jg. (1966), S. 300.
[2] So wurden etwa die Saisonarbeitskräfte nicht gesondert prognostiziert. Im übrigen gelten stets die Prognosevorbehalte wie einleitend skizziert (S. 20f.).
[3] Vgl. *Arbeitsgruppe Prospektivstudien* (Oberleitung Prof. Dr. F. Kneschaurek), Entwicklungsperspektiven der Schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000, Teil I, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, St. Gallen 1969, S. 83.

Die künftigen Verschiebungen in der Sektoralstruktur lassen bis 1985 eine Verminderung des primärsektoralen Anteils im Oberen Emmental von 42% (1965) auf 30% erwarten. Die Landwirtschaft wird dannzumal, im Vergleich mit dem entsprechenden, auf 7,1% geschätzten Arbeitsplatzanteil im Kanton Bern, immer noch ein vergleichsweise sehr starkes Gewicht haben. Die Umschichtung zwischen den Wirtschaftssektoren vergrössert dabei im Oberen Emmental den Anteil des sekundären Sektors auf über 40% (1985), während der Dienstleistungssektor 1985 erst 28% der Gesamtbeschäftigtenzahl erreichen dürfte. Diese mutmassliche Entwicklung der Gewichtsverteilung nach Sektoren entspricht dem Bild einer weiterhin stark in der Landwirtschaft verwurzelten Region, die keine besonders ausgeprägt günstigen Voraussetzungen für den Tourismus mitbringt.

72 Die mutmassliche Entwicklung der Wohnbevölkerung bis 1985

Zur Absicherung der Beschäftigtenprognose kann eine Vorausschätzung des regionalen Arbeitskräftepotentials dienen; dessen Veränderung resultiert letztlich aus der künftigen Zu- oder Abnahme der Bevölkerung. Die Bevölkerungsprognose für die Region Oberes Emmental – sie kann im heutigen Zeitpunkt nicht mehr als ein gedanklicher Zwischenschritt sein – erfolgte von drei Seiten:

- Erste Anhaltspunkte über die Grundzüge der zu erwartenden heimischen Bevölkerungsentwicklung lieferte eine auf der regionalen Altersstruktur 1969 basierende, nach dem biometrischen Modell erstellte Fortschreibung der natürlichen Bevölkerungsentwicklung[1]. Sie konnte indessen nur auf grobe regionsspezifische Fruchtbarkeitsziffern als Differenzierungsmerkmal abstellen und bedurfte einer Korrektur nach unten.
- Eine Anteilsprognose für die drei Vergleichsregionen orientierte sich zunächst an einer kantonalen Bevölkerungsentwicklung bis 1985, die im Jahresmittel die prozentualen Wachstumsraten des nationalen Raums knapp verfehlt (Schweiz: 0,68%–0,72% p.a.)[2]. Bei der Extrapolation der regionalen Anteilsentwicklung mehrerer Jahrzehnte wurde versucht, zusätzlich den in unserer Analyse gewonnenen Entwicklungstendenzen der künftigen regionalen Standort- und Wohnortgunst korrigierend Rechnung zu tragen[3].
- In Anlehnung an diese beiden Wege errechneten wir – aufgrund der uns am wahrscheinlichsten erscheinenden Einflüsse der oberemmentalischen Wohnortgunst auf die Intensität der Wanderungsbewegungen – die in Tabelle 50 enthaltene mutmassliche Struktur der Bevölkerungsentwicklung bis 1985.

Tabelle 50

Komponenten der Bevölkerungsentwicklung im Oberen Emmental 1950–1985

	1950/1960	1960/1970	1970/1975	1975/1980	1980/1985
Anfangsbestand	26 786	26 019	24 992	24 580	24 200
Geburtenüberschuss					
– pro 1000 E. p.a.	9,5	7,6	7,6	7,5	7,6
– global	2 533	1 982	950	920	920
Wanderungssaldo					
– Wanderungsfaktor in % p.a.[1]	– 1,13	– 1,07	– 1,05	– 1,02	– 1,00
– global	– 3 300	– 3 009	– 1 362	– 1 300	– 1 250
Endbestand	26 019	24 992	24 580	24 200	23 870

[1] Vgl. Definition S. 59

Quellen: Tabellen 11 und 12; Anhangtabellen 2, 4 und 23; eigene Schätzungen.

[1] Die Bevölkerungszahl des Oberen Emmentals für dieses Jahr erwies sich nachträglich als überhöht und ergab dementsprechend überhöhte Ausgangsbestände nach Fünfjahresgruppen. – Der Verfasser dankt Frau Dr. Jana Traxler (Kant. Planungsamt) für ihre umfangreichen Berechnungen.

[2] Vgl. *Arbeitsgruppe Prospektivstudien,* a.a.O., Teil I, S. 59 ff.

[3] Vgl. Anhangtabelle 23.

Die Aufgliederung der Bevölkerungsprognose für das Obere Emmental in ihre Komponenten zeigt, dass die Geburtenüberschüsse als Ergebnis der bisherigen Wanderungsstruktur[1] weiterhin sinkende Tendenz haben werden. Anderseits können künftig auch etwas geringere negative Wanderungssaldi erwartet werden, hauptsächlich als Folge einiger doch verbesserter Wohnortfaktoren. Dennoch wird die Gesamtbevölkerung nach dieser Berechnung bis 1985 im Jahresmittel weiterhin um 0,3% abnehmen und im Prognoseendzeitpunkt gar unter eine Einwohnerzahl von 24 000 absinken.
Wie mehrfach erwähnt[2], will diese Prognose nicht mehr sein als ein Instrument «im Sinne eines ersten Leitsatzes», der vorläufige Anhaltspunkte gibt «... unter der Voraussetzung, dass bestimmte Faktoren so stark bleiben werden wie bisher und andere ihren Einfluss im Vergleich zur Vergangenheit verändern werden»[3].

73 Verknüpfung und Gesamtprognose

In den beiden Stichjahren seit 1960 waren im Oberen Emmental jeweils weniger als 40% der Bevölkerung tatsächlich erwerbstätig. Die Tendenz zur Senkung der Erwerbsquote, einerseits bedingt durch die fortschreitende Überalterung der Bevölkerung, anderseits durch die Verlängerung der Aus- und Weiterbildungszeit, verstärkt sich generell und wird sich fortsetzen. Im Oberen Emmental ist die Überalterung im vergangenen Jahrzehnt krasser zutage getreten als im nationalen Raum (Graphiken 7 und 8) und nimmt infolge des unverändert negativen Vorzeichens des Wanderungssaldos ihren Fortgang. Dennoch rechnen wir für das Obere Emmental mit einer Stabilisierung der Erwerbsquote bei 40%; einerseits wird die (statistisch erfasste) Berufsarbeit der Frau auch in dieser Region allmählich häufiger, und anderseits wirkt sich die Abwanderung aus der Landwirtschaft tendenziell in einer relativ stärkeren Ausschöpfung des Erwerbsfähigenpotentials aus. Daraus ergibt sich die in Tabelle 51 enthaltene Gegenüberstellung von regionalem Arbeitskräfteangebot und -nachfrage.

Tabelle 51

Oberes Emmental: Bevölkerung, Erwerbstätige und Beschäftigte 1950–1985 (Gesamtprognose)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Wohnbevölkerung	26 786	26 400	26 019	26 366	24 992	24 580	24 200	23 870
Erwerbsquote	41,3	40,5	39,3	39,4	.	40,0	.	40,0
Wohnhafte Erwerbstätige	11 060	10 693	10 227	10 380	*	9 830	*	9 540
Pendelwanderungssaldo	– 325	– 380	– 457	– 530	*	– 650	*	– 800
Beschäftigte	10 735	10 313	9 770	9 850	*	9 180	*	8 740

Quellen: Tabellen 49 und 50; Anhangtabellen 2, 10, 11, 18 und 23.

Die Wanderungsverluste werden weiterhin an der demographischen Basis der Region zehren. Die Zahl der Arbeitskräfte und ihrer Mantelbevölkerung geht nach der Prognose weiter zurück. Sowohl 1975 als auch 1985 werden die im Oberen Emmental wohnhaften Erwerbstätigen zudem nicht vollumfänglich in der Region selber einer Beschäftigung nachgehen. Vielmehr wird der Sog der Nachbarregionen und wachstumsstärkeren Räume dazu führen, dass im Oberen Emmental wohnende Arbeitskräfte in wachsendem Ausmass als Pendler in andern Gebieten des Kantons ihrer Arbeit nachgehen werden.

[1] Vgl. S. 59f.
[2] Vgl. S. 21.
[3] *Wullkopf, U.*, Bevölkerungsprognosen in der praktischen Planung, in: Zur Methodik der Bevölkerungsprognose (hrsg. von Metron AG, Brugg), Brugg 1970, S. 11.

Die künftige wirtschaftliche und demographische Entwicklung, in Tabelle 51 in knappster Form in ihren ungefähren Grössenordnungen für die Zeit bis 1985 skizziert, erscheint somit in einem nicht eben günstigen Licht. Wie das entworfene Bild erkennen lässt, rechnen wir nicht damit, dass die überregionalen und internen Triebkräfte das Steuer herumzureissen vermögen. Allerdings behauptet es auch nicht, dass die Entwicklung künftig quantitativ genauso und nicht anders erfolgen *wird*. Alle Prognosewerte sind grundsätzlich mit Schwankungsbereichen zu versehen, und zwar nach unten und nach oben; sie geben einfach die Entwicklung an, die dem Prognostiker beim heutigen Informationsstand als am wahrscheinlichsten erscheint[1].
Sie *kann* aber durchaus anders ausfallen, wenn die wesentlichen Determinanten der räumlichen Entwicklung durch gesamtwirtschaftliche, regionalpolitische und -planerische Massnahmen *koordiniert* beeinflusst werden.

[1] Vgl. in diesem Sinn auch die Argumentation der Arbeitsgruppe Prospektivstudien: «Unsere ‚Voraussagen' sollen . . . die Entwicklung der uns interessierenden Wirtschaftsgrössen zeigen auf Grund bestimmter – uns am plausibelsten erscheinenden Annahmen über die mutmassliche Entwicklung der *autonomen,* vom Einzelnen oder vom Staat nicht unmittelbar beeinflussbaren Bestimmungsfaktoren – sowie auf Grund der Annahme, dass sich der *Per-Saldo-Effekt* der staats-, wirtschafts- und sozialpolitischen Bestimmungsfaktoren auf die zu prognostizierende Grösse gegenüber einer im voraus definierten Vergangenheit . . . nicht wesentlich verändern werden.» – *Arbeitsgruppe Prospektivstudien,* a. a. O., Teil II, S. 11.

4.Teil: Skizze eines volkswirtschaftlichen Teilleitbildes für das Obere Emmental

1 Die Ergebnisse von Lageanalyse und Prognose als Ausgangspunkt

Lageanalyse und Prognose wollten die wesentlichen Strukturschwächen der oberemmentalischen Wirtschaft aufzeigen und eine Skizze darüber geben, in welcher Richtung die wirtschaftliche und demographische Entwicklung der Region unter Status-quo-Annahmen in die Zukunft führen könnte[1]. Gemessen an den im ersten Teil umrissenen Zielsetzungen aus dem wachstumspolitischen Bereich – optimales Wachstum des realen Bruttosozialproduktes bzw. des Volkseinkommens pro Kopf, also Eingrenzung des maximalen Wachstums durch ausserökonomische Nebenbedingungen – wurde vor allem ersichtlich:

- Der Einkommensrückstand der Region auf Kanton und Vergleichsregionen vergrösserte sich von 1950 bis 1965.
- Die Bevölkerung und die Zahl der Erwerbstätigen wurden im gleichen Zeitabschnitt kleiner; die Wanderungsverluste blieben unvermindert hoch, und der Altersaufbau ist nach wie vor ungünstig.
- Die Sektoral- und die Branchenstruktur werden nicht durch besonders starke Umschichtungseffekte gekennzeichnet, welche die Wohlstands- und Wachstumsunterschiede zu den Vergleichsräumen verkleinern könnten.
- Die Branchenstruktur und die Standortbedingungen für Betriebe sowie die Wohnortgunst für Arbeitskräfte und Mantelbevölkerung müssen heute und in Zukunft als vergleichsweise ungünstig gelten.
- Dadurch fällt die Wachstumskraft der oberemmentalischen Wirtschaft im Regionenvergleich schwach aus.
- Endlich lassen sich auch die allgemeinen Wohlfahrtsziele – Teilhabe am kulturellen Fortschritt, Erfüllung des Gerechtigkeitspostulates, Chancengleichheit (in bezug auf Schule, Berufswahl, Arbeitsplatz) und Konsumentenwahlfreiheit – nur vereinzelt und mit zeitlicher Verzögerung (gegenüber andern Regionen) erreichen.

Obwohl grosse Teile namentlich der bäuerlichen Regionsbevölkerung ausserwirtschaftlichen Zielen relativ grosses Gewicht beimessen[2], ist deren Verwirklichung gerade wegen der nicht sehr wachstumsfördernden Sektoral- und Branchenstruktur und der oft noch überaus statischen Attitüden eines massgeblichen Bevölkerungsanteils nicht gewährleistet. Die Prognosen zeigten sodann, dass künftig das Obere Emmental verstärkt zu einem Sonderraum werden könnte, dessen Bevölkerung sich als vernachlässigte Gruppe innerhalb des Kantons vorkommt – die Ja-/Nein-Stimmen-Verhältnisse verschiedener kantonaler Abstimmungen um Sachkredite weisen seit einiger Zeit bereits in diese Richtung. Eine Zielbestimmung, das Aufzeigen der möglichen Marschrichtung und von Massnahmen zur Hebung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit auch des politischen Einflusses der Planungsregion – gestützt auf die in der Lageanalyse und Prognose vermittelten Kenntnisse der Möglichkeiten, die das Entwicklungspotential dabei offen lässt – erscheint daher als dringlich. Dabei sollen die Prognoseergebnisse, so pessimistisch sie erscheinen mögen, von Anfang an vor Wunschträumen

[1] Vgl. *Fischer, G.,* Methoden der Wirtschaftsprognose und ihre Anwendung, Regionale Prognosen, St. Gallen 1970 (hektographiert), S. 8.
[2] Vgl. S. 77 ff.

zu hoch gesteckter Zielsetzungen warnen[1] und ungefähr die Bandbreite abstecken, innerhalb derer das Mögliche angestrebt werden soll[2].

2 Leitbildansätze von Bund und Kanton als Rahmen für ein mögliches regionales Förderungskonzept

Obwohl das Leitbild der dezentralisierten Konzentration[3], in seiner allgemein bekannten Formulierung und Herleitung Ausfluss des durch ausserökonomische Werte relativierten Ziels des grösstmöglichen Wachstums, noch nicht offiziell in der Strukturpolitik von Bund und Kanton verankert ist, gehen alle heute sichtbaren regionalpolitischen Bestrebungen von ihm aus. Das deutet darauf hin, dass mit seiner Durchsetzung gerechnet wird. Bestärkt wird jeder (potentielle) Träger der Regionalpolitik verschiedener Hierarchiestufen in der Schweiz darin namentlich durch folgende bereits sich abzeichnenden Ansätze:

1. Auf Bundesebene haben die umfassenden Vorarbeiten zur Raumplanungsgesetzgebung bereits zur Formulierung von «materiellen Grundsätzen» geführt, in denen das Leitbild der Dezentralisierung mit Schwerpunkten mehr oder weniger explizit, aber noch nicht in einem Wurf, seinen Niederschlag findet[4]. So sind die Grundsätze 2, 4, 5, 6, 7, 8 und 9 nichts anderes als Randbedingungen, die – nicht quantifizierbare – Abstriche vom Ziel möglichst hohen wirtschaftlichen Wachstums beinhalten[5].

Grundsatz 7 fordert zudem die Ausarbeitung von regionalen, auf das Gesamtinteresse abgestimmten Entwicklungskonzepten. Explizit wird auf das erwähnte Leitbild sodann im Bericht über ein gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet Bezug genommen[6]. In Weiterbearbeitung dieser Studie werden zunächst Richtlinien für die Bestimmung von Problemregionen erarbeitet, die zweifellos das eine heisse Eisen, nämlich die Kriterien für die Auswahl regionaler Zentren – und damit steht und fällt die Realisierung des Leitbildes der dezentralisierten Konzentration –, erstmals im Sinne der Erarbeitung von Handlungsanweisungen angehen müssen. – Endlich werden eine gesamtwirtschaftliche regionale Wirtschaftsförderungspolitik des Bundes und – zumindest implizit – die Schwerpunkteförderung entsprechend dem regionalen Entwicklungspotential auch bereits im 4. Landwirtschaftsbericht des Bundesrates gefordert[7].

2. Obwohl durchaus die Gefahr einer Verwässerung des Leitbildes «dezentralisierte Konzentration» besteht, wird die künftige regionalpolitische Konzeption des Bundes zweifellos mit ihm operieren. Bei der Auswahl der Zentralorte werden die Kantone, wie erwähnt[8], relativ weiten Spielraum haben. Koordinierte Vorarbeiten der Kantone zur Bezeichnung der Entwicklungsregionen sind dringlich, sollen nicht forcierte Einzelinteressen die gesamtwirtschaftlich ausgerichteten regionalpolitischen Bemühungen des Bundes zur Trockenübung abwerten. Leider wurden bis heute die Zielsetzungen der kantonalbernischen Förderungspolitik nur sehr rudimentär formuliert: «Vorgeschlagen wird eine Entwicklungspolitik mit Schwerpunkt in den wirtschaftlich schwächeren Gebieten . . .»[9]. Im Gesetz über die Förderung der Wirtschaft ist – ebenso summarisch – nur die Rede von «Förderung der Wirtschaft», «Beitrag zu einer dem allgemeinen Besten dienenden wirtschaftlichen Entwicklung»

[1] Vgl. *Fischer, G.*, Grundfragen, a.a.O., S. 214.

[2] Damit ist schon angetönt, dass nur eine Leitbildvariante weiter verfolgt wird, und zwar jene, die dem Verfasser als *ökonomisch* am sinnvollsten erscheint. Die grundsätzliche Wünschbarkeit der Auseinandersetzung mit alternativen Leitbildvarianten im Rahmen der planerischen Arbeit sei damit keineswegs verkannt, und die Tatsache, dass wir damit nur unverbindliche Gedanken äussern, kann nicht deutlich genug unterstrichen werden. Die Formulierung eines Entwicklungsleitbildes ist «ein eminent politischer Akt». – *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement,* Bericht zu Handen des Bundesrates, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet / Würdigung der Expertise und Vorschläge zum weiteren Vorgehen, Bern 1971 (hektographiert), S. 11.

[3] Vgl. u.a. seine Skizzierung bei *Nydegger, A.*, Regionale Strukturpolitik – Illusionen und Möglichkeiten, in: Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 24. Jg. (1969), S. 54 ff.

[4] *Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung,* Raumplanung Schweiz, Aufgaben der Raumplanung und Raumplanungsorganisation des Bundes, Hauptbericht, Dezember 1970, S. 73 ff.

[5] *Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung,* a.a.O., S. 75 ff.

[6] *Flückiger, H.*, a.a.O., III, S. 5.

[7] Vierter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, Bern 1969, S. 125.

[8] Vgl. S. 18.

[9] *Gesetz* über die Förderung der Wirtschaft (vom 2. Februar 1971, Botschaft).

und «Schaffung von Voraussetzungen für ein gedeihliches und harmonisches Wachstum der Wirtschaft». Was die Nebenbedingungen «harmonisch», «gedeihlich» und «unter Berücksichtigung der Gebote des Umweltschutzes» indessen in ihrem *räumlichen* Bezug ausmachen, würde erst die Abstimmung auf ein Raumordnungskonzept zeigen. Trotz ersten vorsichtigen Ansätzen in der Grundlagenstudie[1] wurden die damals aufgeschichteten Bausteine zu einem Leitbild weder in der parlamentarischen Weiterbehandlung – mit der blossen Erwähnung eines Förderungsprogrammes im Gesetzestext (Art. 2) – noch verwaltungsintern rasch genug in einer der Realisierung des Konzeptes der dezentralisierten Konzentration dienlichen Form konkretisiert. Eine Gesetzesvorlage dieser Art kann bei der Durchsetzung der von den förderungswilligen Regionen selber erarbeiteten Leitbilder nur sinnvoll eingesetzt werden, wenn die Koordinierung der verschiedenen Regionsleitbilder im Rahmen eines übergeordneten, zunächst also kantonalen und seinerseits interkantonal abgestimmten Leitbildes gesichert ist.

3. Dennoch muss man mit Berechtigung, aber auch aus Not, von unten her Leitbildansätze suchen, um die Bedürfnisse und Ziele der unmittelbar Betroffenen möglichst berücksichtigen zu können[2]. Für das Gebiet der Einwirkungszone Emmental erweist sich dies indessen als wenig fruchtbar. So entpuppt sich beispielsweise Art. 1 der Statuten der Volkswirtschaftskammer Emmental wohl als Programmerklärung[3]. Diese gibt aber für ein regionalwirtschaftliches Teilleitbild recht wenig ab. Auch für die Untersuchungsregion selber existieren noch keine formulierten (provisorischen) Vorstellungen über eine angestrebte Besiedlung und Entwicklung. Dagegen hat wenigstens die Planungsregion Burgdorf einige Gedanken in dieser Richtung festgehalten: Vor allem sollen die Siedlungen im Hügelland an die zentralen Dienste und Versorgungen besser angeschlossen werden, insbesondere «durch zweckmässige und leistungsfähige Erschliessungs- und Infrastrukturanlagen aller Art»[4]; das Hügelland, zwangsläufig Land- und Forstwirtschaftsgebiet, soll als gepflegte Kulturlandschaft erhalten bleiben und als ruhiges Erholungsgebiet zur Verfügung stehen. Diese Grundsätze laufen zumindest dem Leitbild der dezentralisierten Konzentration nicht zuwider. Es liegt daher nahe, für das Obere Emmental ein wirtschaftlich orientiertes Zielbündel zu formulieren, das mit den Auswirkungen der siedlungspolitischen Zustände, wie sie die Nachbarregion anvisiert, hinsichtlich der räumlichen Verteilung der landwirtschaftlichen und industriellen Arbeitsplätze kompatibel ist. Das ist schon zufolge der engen wirtschaftlichen Strukturverwandtschaft und Verflechtung des Oberen Emmentals mit dem südöstlichen Teil der Region Burgdorf[5] ein Erfordernis.

3 Dezentralisierte Konzentration als Leitbildinhalt für das Obere Emmental

31 Ein mögliches Zielbündel

Die Formulierung eines Leitbildes für die künftig anzustrebende Entwicklungsrichtung der Wirtschaft im Oberen Emmental muss den Bereich der analytischen Deskription verlassen, Wertungen vornehmen und gegebenenfalls auch unpopulär erscheinende Thesen aufstellen. Dies ist nötig, weil Leitbilder im wirtschaftlichen Bereich eine gedachte und gewollte Ordnung wirtschaftlicher *und gesellschaftlicher* Zustände umreissen[6]. Sie müssen aber zugleich «in sich widerspruchsfrei und in den Grundzügen realisierbar sein»[7].

Für das Obere Emmental könnte *ein* mögliches Leitbild demnach bis zu einem Planungszeitpunkt, der zeitlich um 1985 liegen dürfte, etwa die folgenden Zustände anstreben:

[1] Vgl. *Stocker, P./Risch, P.*, a. a. O., S. 11 f. und S. 158 f.

[2] «Der Förderungspolitik von Bund und Kantonen muss ein regionalpolitisches Leitbild und ein verbindlicher regionaler Nutzungsplan zugrundeliegen.» – *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement*, Bericht zu Handen des Bundesrates, a. a. O., S. 11.

[3] «Die Volkswirtschaftskammer bezweckt die Förderung der Wirtschaft des Emmentals und die Verbesserung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Lage seiner Bevölkerung.»

[4] Generelles Leitbild für die Region Burgdorf, o. O., o. J. (Burgdorf 1968).

[5] Vgl. Graphik 6.

[6] Vgl. *Kloten, N.*, Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, a. a. O., S. 23.

[7] *Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung*, a. a. O., S. 30.

1. Das Wachstum des realen Volkseinkommens pro Kopf der Regionsbevölkerung soll so kräftig werden, dass das heutige Wohlstandsgefälle zum Kantonsrichtwert (rund 50%) und zu jenen der Vergleichsregionen sich wesentlich verkleinert, ohne dass eine völlige Angleichung des regionalen an das kantonale Pro-Kopf-Volkseinkommen postuliert werden soll[1]. Mit diesem *wohlstandspolitischen Ziel* müssen vier wohlfahrtspolitische Anliegen im Einklang stehen:

2. Weitere Bevölkerungsverluste der Region sollen vermieden werden. Das Obere Emmental soll, dieser *bevölkerungspolitischen Zielvorstellung* nach, auch in Zukunft einen Anteil an der Kantonsbevölkerung stellen, der etwas grösser ist als nach der Status-quo-Prognose[2]; es soll ferner die im Jahr 1970 erreichte Bevölkerungszahl (25 000 Einwohner) nicht unterschreiten.

3. Die Arbeitsplatzstruktur soll einen grösseren Anteil an Beschäftigten in – gesamtwirtschaftlich – wachsenden Branchen ausweisen als heute; das *arbeitsmarktpolitische Ziel* umschliesst dabei aber:

3.1 Die Erhaltung von möglichst vielen produktiven Landwirtschaftsbetrieben, deren Betriebsstruktur ihren Bewirtschaftern gestattet, ein so hohes Einkommen zu erzielen, dass sie sich nicht mehr weiter vom Paritätslohnniveau weg entfernen und in einem gewissen Umfang auch weiterhin landschaftspflegerische Aufgaben tragen können.

3.2 Eine Mindestzahl an gewerblichen und industriellen Arbeitsplätzen, die 40% aller Arbeitsplätze überschreiten sollte, wobei der Anteil der als expansionsstark geltenden Branchen wesentlich grösser werden soll.

3.3 Die Errichtung eines Dienstleistungsangebotes, dessen Arbeitsplätze zentralörtliche Dienste in grösserer Vielfalt und Spezialisierung anbieten können als heute, die anderseits aber auch dauerhaft sind und ein vorwiegend dem Naherholungs- und Familientourismus vorbehaltenes Angebot tragen können, welches in seiner Ausgestaltung den ursprünglichen Charakter der Region möglichst umfassend bewahren hilft.

4. Als standortpolitisches Ziel ist anzustreben, dass in der Region als Ganzem ungefähr den Konkurrenzregionen und dem übrigen Kantonsgebiet gleichwertige materiell-infrastrukturelle Lebensverhältnisse bestehen[3].

5. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Gemeinwesen der Region soll – als *fiskalpolitisches* Ziel – sich ausgleichen. Gleichzeitig wird die Nivellierung der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Regionsgemeinden einerseits und zwischen der Untersuchungsregion und den andern kantonalen Teilräumen anderseits angestrebt.

Dieser Versuch, die wirtschaftlichen Möglichkeiten und erstrebenswert erscheinenden Existenzverhältnisse zu Elementen eines Leitbildes «Wirtschaft» zusammenzufassen, ist weder spektakulär in seiner Idee noch exakt im Sinne einer Quantifizierung. Die darin enthaltenen Grundsätze haben abstrakten Charakter; sie bilden «noch keine unmittelbare Grundlage für raumpolitische Entscheidungen»[4]. In den fünf Leitbildelementen sollen die Anliegen
- einer dezentralisierten Siedlungsstruktur
- der inner- und interregionalen Wohlstandsharmonisierung und
- der Nivellierung der allgemeinen Lebensbedingungen

eingefangen werden. Die fünf Leitbildelemente sind unter sich verbunden; das eine kann nicht erreicht werden, ohne Auswirkungen auf jedes andere zu haben. Welcherart sie sind, welche Präzisierungen und welche Relativierungen jeweils die übrigen Leitbildelemente erfahren müssen, wenn man eines speziell in den Vordergrund rückt, ist im nächsten Kapitel zu zeigen.

32 Ökonomische Grundzüge und Konsequenzen einer Dezentralisierung mit Schwerpunkten für das Obere Emmental

Zahlreiche alternative Leitbilder lassen sich formulieren, je nachdem, welches Gewicht man den einzelnen Leitbildelementen zuerkennt und in welcher Reihenfolge man sie hierarchisch einstuft. Indem wir den spezifischen Problemen der Region besonders Rechnung zu tragen

[1] Faktisch kann das interregionale Wohlstandsgefälle bereits als behoben gelten, wenn der Rückstand des regionalen Pro-Kopf-Volkseinkommens etwa 12% beträgt (in Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede Stadt – Land, der sogenannten unbaren Einkommen und der gerade in den Agglomerationen hohen Scheinwertschöpfungen).

[2] Vgl. Anhangtabelle 23.

[3] Vgl. zu diesem auch von der Volkswirtschaftskammer Emmental anvisierten Teilziel: *Zopfi, F.*, a.a.O., S. 4.

[4] *Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung*, a.a.O., Anhang zum Hauptbericht, S. 45.

suchen[1], streben wir die Operationalisierung *eines* Leitbildes an und engen zugleich den Fächer der möglichen regionalpolitischen Instrumente ein. Es ist zu zeigen, welche Unverträglichkeiten sich ergeben[2], und zwar namentlich in bezug auf die zentralörtlichen Funktionen und auf die Faktorallokation (Tabelle 52).

Tabelle 52

Leitbildelemente und Leitbildkonsequenzen (schematisch)

Leitbildelement (Ziel)	Konsequenzen bezüglich Leitbildelement (Ziel)				
	1	2	3	4	5
1 Stabilisierung des Wohlstandsgefälles	.	×	×	×	×
2 Stabilisierung der Wohnbevölkerung	×	.	×	×	×
3 Wachstumsfördernde Arbeitsplatzstruktur	×	×	.	×	×
4 Interregional gleichwertige materiell-infrastrukturelle Lebensbedingungen	×	×	×	.	×
5 Angleichung der kommunalen Leistungsfähigkeit und des Steuerbelastungsniveaus	×	×	×	×	.

× = Wechselbeziehungen vorhanden.

Rein schematisch lassen sich die möglichen Wechselbeziehungen zwischen den fünf Zielen z. B. in einer Beziehungsmatrix oder -tabelle lokalisieren. Wir geben im folgenden indessen einer verbalen Darstellung den Vorzug.

321 Das wohlstandspolitische Ziel

1. Konkret bedeutet das wohlstandspolitische Postulat, dass die Wachstumsraten des (globalen) regionalen Volkseinkommens annähernd so kräftig ausfallen müssen wie im kantonalen Mittel, wenn sich das derzeitige Wohlstandsgefälle im Verhältnis zu den Vergleichsräumen wesentlich vermindern soll. Im nationalen Wirtschaftsraum werden künftig die Wachstumsraten des Volkseinkommens wesentlich unter jenen der Verankerungsperiode 1950–1965 liegen; die entsprechenden Prognosen rechnen mit einem Wert von durchschnittlich 3,0% p. a. bis 1985. Für Kanton und Untersuchungsregion wird dieser Richtwert als Obergrenze für das mögliche Wachstum des eigenen Volkseinkommens zu beachten sein. Wir rechnen mit Zielgrössen von +2,7% p. a. für den Kanton Bern und von +2,5% p. a. für das Obere Emmental[3]. Selbst wenn in Zukunft die Bevölkerungsentwicklung gerade den Prognosewerten bis 1985 (Tabelle 51) entsprechen würde, ergäbe sich trotz der weiteren Bevölkerungsabnahme überschlagsmässig immer noch ein Rückstand des regionalen Pro-Kopf-Volkseinkommens auf den kantonalen Richtwert von 41%. Eine weitergehende Verminderung des Wohlstandsgefälles könnte allenfalls über einen noch stärkeren Rückgang der Regionsbevölkerung bis 1985 erreicht werden (sogenannte passive Sanierung). Zum mindesten erfordert die Durchsetzung des einkommenspolitischen Ziels in bezug auf das bevölkerungspolitische, von der ausgeprägt dispersen Besiedelung weiter Regionsteile gewisse Abstriche zu machen. Die Hauptsiedlungsorte in den Tälern sind zu stärken, und anderseits muss man gebietsweise eine weitere Ent-

[1] Vgl. *Fischer, G.*, Grundfragen, a. a. O., S. 205.

[2] Denn es ist kaum möglich, in allen Randgemeinden «den technologisch-wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Grossstadt erreichen zu wollen, wenn gleichzeitig die Attitüden der Elite und des grösseren Teils der Nichtelite im Dorf noch im statischen Weltbild verhaftet sind». – *Ledermann, A.-M.*, a. a. O., S. 38 f.

[3] Eigene Schätzung in Anlehnung an die Prognosen Kneschaurek unter der Annahme, dass der Anteil des (globalen) regionalen Volkseinkommens am Kantonstotal von 1,28% (1965) auf 1,23% (1985) zurückgeht, was seinerseits auf einem kantonalen Volkseinkommen von 13 350 Mio Franken für 1985 (zu Preisen von 1965) basiert.

völkerung in Kauf nehmen. Tatsächlich setzt sich nach dem Konzept der Regionalisierung mit Schwerpunkten die Einsicht durch, dass in den Rückstandsgebieten «die Verdichtung von Einwohnern und Arbeitsplätzen noch stärker als bisher gefördert werden muss»[1]. Nur so wird es – gerade im Oberen Emmental – möglich sein, zu einer Stabilisierung der Einwohnerzahl zu gelangen, so dass die Region in ihrem heutigen Perimeter als Mindesteinzugsbereich für einen zentralen Ort unterer Stufe ausreichend grosse Wohnorte und ein zweckmässiges Siedlungsdispositiv erhält.

2. Damit ist auch das arbeitsmarktpolitische Ziel berührt: Ein weiter anhaltender Sektoralstrukturwandel und, innerhalb der Sektoren, eine verstärkte Faktorwanderung sind unerlässlich, wenn die volkswirtschaftliche Wertschöpfung und damit letztlich das Volkseinkommensniveau so stark ansteigen sollen, dass mindestens eine graduelle Eindämmung des Einkommensrückstandes resultiert. Nötig sind somit zusätzliche attraktive Arbeitsplätze in wertschöpfungsstarken Branchen.

3. In unmittelbarem Zusammenhang mit den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen steht das standortpolitische Anliegen. Voraussetzung einer verbesserten Attraktivität der Region aus der Sicht der Arbeitskräfte (und damit letztlich Voraussetzung einer verbesserten regionalen Einkommenssituation) sind bessere Standort- und Wohnortbedingungen. Selbst wenn nur ein grosser Teil der durch Faktorwanderungen freigesetzten Arbeitskräfte in der Region selber Arbeitsplätze finden kann, so sind gleichwertige Lebensverhältnisse – zu andern Regionen einerseits und innerhalb der Region anderseits — für die Durchsetzung des Einkommensziels besonders wichtig. Sie lassen sich tendenziell[2] dann am ehesten erreichen, wenn ein ausreichend konzentriertes Bildungs-, Einkaufs-, Vergnügungs- und Dienstleistungsangebot das Wohnen und Verweilen in der Region für verschiedene soziale Schichten interessant macht.

4. Wird der «zentrale Ort» der Region eine Auffanglinie, so werden auch die übrigen Regionsgemeinden als Wohnorte aufgewertet: Es kann vorteilhaft sein, in den Aussengemeinden zu wohnen, *sofern* diese verkehrsmässig gut an das Regionalzentrum angeschlossen sind[3]. Dann bleibt die Gefahr am kleinsten, dass ihnen Einkommensbezüger, die auswärts arbeiten, früher oder später abwandern und damit als Steuerzahler verlorengehen. Die fiskalische Ertragskraft der Wegpendlergemeinden wird vor allem dann vergleichsweise günstig beeinflusst, wenn Wegpendler als Einkommensempfänger in lohn- und ertragsstarken Branchen beschäftigt sind. Das Einkommensziel erfordert demnach eine Bevölkerungsumverteilung innerhalb der Region, einen fortschreitenden Sektoralstrukturwandel und ein räumlich konzentriertes, breiteres Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungen, das von den ausserhalb des Haupttales gelegenen Wohnorten rascher als heute erreichbar ist.

322 Das bevölkerungspolitische Ziel

1. Wenn das Obere Emmental in Zukunft nicht weitere Bevölkerungsverluste erleiden soll, so verträgt sich dieses Ziel, wie unter 321 erwähnt, einerseits nicht konfliktlos mit der Forderung nach Verminderung der Unterschiede zwischen den regionalen Pro-Kopf-Einkommen. Anderseits harmoniert es offenbar durchaus mit dem nationalen Besiedlungsziel, das darauf hinausläuft, einer weiteren unkontrollierten Ballung der Bevölkerung in grossen Agglomerationen entgegenzuwirken. Anzustreben wäre nun in Zukunft nicht der Null-Wanderungssaldo, sondern – bescheidener – ein Gleichgewicht von Geburtenüberschüssen und Nettoabwanderung[4]. Soll auf diese Weise die heutige Bevölkerungszahl (rund 25 000 Einwohner) möglichst in der Region gebunden werden, so verlangt dies – wie erwähnt – die Schaffung gut bezahlter und eine Fachausbildung industriell-handwerklicher Richtung erfordernder Arbeitsplätze, die mindestens zu einem Teil in der Region selber liegen müssen.

2. Das bevölkerungspolitische Ziel kann nicht einfach durch eine Ausweitung der Pendlerbeziehungen zu andern Regionen und vor allem nicht durch eine beliebige Verlängerung der Pendlerdistanzen erkauft werden. Diese wäre gerade in der Region Oberes Emmental wegen ihrer topographischen Besonderheiten mit einem Zeitaufwand verbunden, der das heute als

[1] Raumordnungsbericht 1970 (hrsg. vom Bundesminister des Innern), Bonn 1970, S. 37.

[2] Selbst eine maximale Siedlungsdispersion könnte nicht verhindern, dass gewisse Teilräume schwachstrukturiert bleiben.

[3] Vgl. weiter unten Kap. 324.

[4] Für das Obere Emmental heisst das, dass bis 1985 im Jahresmittel der Abwanderungssaldo nahezu um die Hälfte des jährlichen Geburtenüberschusses reduziert werden müsste (vgl. Tabelle 50). Mehr als 50% des Wanderungssaldos umfasst die Altersgruppen der 15- bis 40jährigen (vgl. Anhangtabelle 9).

tragbar empfundene Mass – bis zu einer Stunde für einen Weg – meist überschreiten müsste. Eine solche Pendelwanderung ist «sozialpolitisch unerwünscht, weil verkürzte Arbeitszeiten durch lange Wege zur Arbeitsstätte aufgezehrt werden»[1]. Die Schaffung *attraktiver* Arbeitsplätze bedeutet aber: Abwanderung von nicht voll ausgelasteten Arbeitskräften aus der Landwirtschaft und/oder Schaffung von Nebenerwerbsmöglichkeiten für den Ganzjahresbetrieb, Ausschöpfung von Industrialisierungsmöglichkeiten und Schaffung von Vollarbeitsplätzen im Dienstleistungssektor. Das ist indessen nur möglich, wenn man sich zur Erkenntnis durchringt, dass die Aufgabe landwirtschaftlicher Heimwesen in zahlreichen Fällen – eben wegen der zu langen Pendlerwege – auch zur Bevölkerungsabwanderung führen kann und dass die Schaffung von Arbeitsplätzen z. B. im Tourismus vor allem dann dauerhaft sein wird, wenn ein räumlich *konzentriertes* Angebot an Fremdenverkehrseinrichtungen besteht. Im Hinblick auf das standortpolitische Ziel (Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen) muss man sich ebenfalls an die im methodischen Teil gemachten Ausführungen zu den Standort- und Wohnsitzwahlmotiven erinnern: Nur eine räumliche Verdichtung der Bevölkerung über einen – nicht zahlenmässig anzugebenden – Schwellenwert hinaus macht eine Region als Betriebsstandort und zum Wohnen interessant.

3. Es wird somit nicht zu empfehlen sein, die heutige Streubesiedlung im Oberen Emmental um jeden Preis halten zu wollen. Vielmehr wird eine auch in demographischer Hinsicht «passive» Sanierung einerseits, anderseits aber auch eine bewusste «Verdichtung»» angezeigt sein, verstanden als Förderung der Wohnbautätigkeit im verkehrsmässig gut erschliessbaren Teil der Region, mit entsprechenden Bau- und Industriezonenausscheidungen und mit Infrastrukturplanungen namentlich in und im Nahbereich von Langnau. Das bedeutet nun zweifellos nicht, dass die Gemeindegliederung im Oberen Emmental geändert werden müsste[2]. Sämtliche Regionsgemeinden haben im Rahmen der dezentralisierten Konzentration ihre Daseinsberechtigung und vor allem einen Anspruch auf einen besseren, engeren Anschluss an einen Zentralort. Nur darf man daraus nicht die Forderung ableiten, die «Aussengemeinden» mit ausgedehntem Einzelhofgebiet müssten auch wachsen.

Tabelle 53

Räumliche Verteilung der Bevölkerung in der Region Oberes Emmental: Leitbildwerte für 1985

	Bestand 1970	Prognose 1985	Leitbild 1985	Differenz Leitbild/Bestand
Region OE				
Bestand	24 992	23 870	25 000	+ 8
Wachstum in % p.a.	.	— 0,3	+ 0,0	.
Langnau				
Bestand	8 950	*	9 940	+ 990
Anteil an OE in %	35,8	*	39,8	.
Wachstum in % p.a.	.	.	+ 0,7	.
3 Gemeinden: Langnau, Trubschachen, Signau				
Bestand	13 169	*	14 250	+1081
Anteil an OE in %	52,7	*	57,0	.
Wachstum in % p.a.	.	.	+ 0,5	.
Übrige Gemeinden				
Bestand	11 823	*	10 750	—1073
Anteil an OE in %	47,3	*	43,0	.
Wachstum in % p.a.	.	.	— 0,6	.

Quellen: Tabelle 51; Anhangtabellen 2, 3 und 23; eigene Schätzung.

[1] Raumordnungsbericht 1970, a.a.O., S. 38.

[2] Dies, obwohl nunmehr die Frage nach der Zweckmässigkeit der heutigen Umschreibung der 492 Gemeinden vom Standpunkt einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit mindestens gestellt wird. – Vgl. *Bericht* des Regierungsrates des Kantons Bern an den Grossen Rat über die Richtlinien der Regierungspolitik der Jahre 1971–1974 (vom 11. August 1971), S. 4.

Zahlenmässig heisst das, dass Langnau 1985 eine Zielbevölkerung von gegen 10 000 Einwohnern erreichen sollte (mittlere Wachstumsrate +0,7% pro Jahr). Aus Tabelle 53 geht des weitern hervor, dass die Mehrheit der übrigen Regionsgemeinden zusammen Bevölkerungsverluste hinnehmen muss. Der Dezentralisierungseffekt in der Konzentration wird schon erreicht, wenn ihre Ortskerne und weitere *günstige* Wohnlagen überhaupt erschlossen werden, besiedelt bleiben und als solche eine eigene Mindestausstattung an Infrastruktur oder z. B. Vorteile für den Eigenheimbesitz zu bieten haben.

4. Sind die Gemeinden mit insgesamt abnehmender Bevölkerung bereit, Wohngemeinden zu bleiben, so stellt sich die Frage des Finanzausgleichs. Diese Gemeinden scheiden ja mehrheitlich von vornherein als Industriestandorte aus. Sie haben zudem in den meisten Fällen keine touristischen Möglichkeiten, die sich fiskalisch in nennenswertem Masse zugunsten des öffentlichen Haushaltes auswirken könnten. Sie gewinnen per Saldo kaum neue Steuerzahler, weil sich der Abwanderungstrend zu ihren Ungunsten fortsetzen wird. Abwanderer sind aber gerade in den jüngeren erwerbstätigen Jahrgängen (und somit im Kreis der effektiv steuerpflichtigen natürlichen Personen) häufiger vertreten. Selbst bei einer drastischen Rücknahme der «siedlungspolitischen Front» kommen sie auch in Zukunft nicht ohne einen gezielten und – im Rahmen der Region und des Kantons – verstärkten Finanzausgleich aus.

323 Das arbeitsmarktpolitische Ziel

1. Die Forderung nach einer möglichst produktiven und zugleich ausgewogenen Wirtschafts- und Erwerbsstruktur ist ohne weiteres mit dem wohlstandspolitischen Ziel – Verhinderung eines sich weiter verschärfenden Wohlstandsgefälles – vereinbar. Ihre Erfüllung ist angesichts der heutigen Sektoral- und Branchenstruktur der Region sogar unerlässlich, wenn das so umrissene einkommenspolitische Ziel erreicht werden soll. Die drei sektoralen Subziele verlangen allerdings weitere Umschichtungen in den drei grossen Produktionsbereichen.

Eine lebensfähige Landwirtschaft postulieren, heisst Produktionsvoraussetzungen schaffen, die aus dem einzelnen Betrieb eine langfristig tragfähige Einkommensquelle machen. Es liegt auf der Hand, dass das im Hügelland – in Kenntnis der Ergebnisse der Lagenanalyse – nur für eine Zahl von Betrieben der Fall sein kann, die deutlich unter dem heutigen Bestand liegt. Jedenfalls dürfen nur spezialisierte, arrondierte und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit voll nutzende Betriebe mit gutqualifizierten Betriebsleitern damit rechnen, *vorwiegend* aus eigener Kraft ein Einkommen zu erzielen, dessen Höhe auf ein allmähliches Angleichen des landwirtschaftlichen Wertschöpfungsniveaus an jenes der übrigen Sektoren schliessen lässt. In der Verbesserung der betriebsstrukturellen Voraussetzungen liegt denn auch die «Lebensfrage»[1], um die es für die oberemmentalischen Landwirtschaftsgemeinden geht. Je mehr man demgegenüber an der möglichst uneingeschränkten Erhaltung einer grösstmöglichen Anzahl von Voll- und Nebenerwerbsbetrieben (mit dem Motiv der landschaftspflegerischen Aufgaben in einem prädestinierten Naherholungsgebiet[2]) festhält, um so weiter wird man sich vom Wohlstands- und Wachstumsziel («keine Verschärfung des Wohlstandsgefälles») lösen – Wohlstandssteigerung immer als Hebung des Leistungspotentials der Untersuchungsregion verstanden, wie sie aus der eigenen Produktivitätssteigerung und den produktivitätsfördernden Verbesserungen der Standortbedingungen mit Hilfe von Bund und Kanton (Restfinanzierungen) resultiert und im Volkseinkommen pro Kopf zum Ausdruck kommt. Transferzahlungen zugunsten der mit Landschaftspflegeaufgaben betrauten Landwirte gehen nur ins verfügbare persönliche Einkommen ein, nicht aber in das als Wohlstandsindikator und -massstab herangezogene Volkseinkommen. Würde man nun für das Obere Emmental einen Bestand landwirtschaftlich Beschäftigter als erwünscht erachten, der wesentlich über dem Prognosewert und sehr nahe beim heutigen Arbeitskräftebestand (1969: 3550 in 1630 Betrieben hauptberuflicher Landwirte) liegt, so wäre das Einkommensziel sicherlich nicht zu erreichen. Das arbeitsmarktpolitische Subziel für den primären Sektor wurde formuliert als «Erhaltung von möglichst vielen *produktiven* Betrieben, die ihre Bewirtschafter nicht noch weiter vom Paritätslohnniveau abgleiten lassen und ihnen gegen Abgeltung landschaftspflegerische Aufgaben übertragen». Allein über Transfers von sehr grossem Ausmass angestrebt, würde es aber auch zu Unverträglichkeiten mit den übrigen Leitbildelementen führen: Die Bevölkerungsstabilisierung

[1] Vgl. Eingabe der Kommission für Landwirtschaft der Volkswirtschaftskammer Emmental, a. a. O., S. 3.

[2] Dies im Zeichen der Umorientierung der Landwirtschaftspolitik in bezug auf subsidiäre Zuschüsse an Hügel- und Bergbetriebe zur Wahrnehmung von Landschaftspflegeaufgaben. Vgl. *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement*, Bericht zu Handen des Bundesrates, a. a. O., S. 17.

wäre kaum zu erreichen; die gleichwertige Versorgung mit jenen Infrastrukturleistungen, die Standortvorteile begründen, könnte nicht sichergestellt werden. Oder aber sie würde derart hohe Kosten erfordern, dass sich die steuerliche Belastung der reinen Landwirtschaftsgemeinden verschärfen müsste.
Mit dem Wohlstandsziel kompatibel wäre dagegen eine Steigerung der Arbeitsplatzzahl im sekundären Sektor, sofern nicht mit einer Erstarrung der heute relativ ungünstigen Branchenstruktur oder mit der Ansiedlung nur wenig entwicklungskräftiger Betriebe verbunden. Ebenso erscheint die schwerpunktweise Schaffung tertiärer Arbeitsplätze geeignet, qualitativ anspruchsvollere und damit gutbezahlte Stellen anzubieten. Die räumliche Zusammenfassung industriell-gewerblicher Arbeitsplätze ist umgekehrt auch eine Vorbedingung für die quantitative und qualitative Hebung des Dienstleistungsangebotes, ohne die letztlich auch keine dauerhafte Implantation touristischer Zweige möglich ist.
2. Im Verhältnis zum bevölkerungspolitischen Ziel der Stabilisierung der Einwohnerzahl der Region erscheint also vor allem die Schaffung bzw. Erhaltung differenzierter Arbeitsplätze im *industriellen Bereich* als unerlässlich, wenn die Nettoabwanderung die Geburtenüberschüsse nicht weiterhin hoch übertreffen soll (Tabelle 54).

Tabelle 54

Gegenüberstellung von Prognose- und Zielwerten für Bevölkerung, Erwerbstätige und Beschäftigte

	Ausgangsbestand (1970/1965)	Status-quo-Prognose (1985)	Gemäss Leitbild: Ziel 1985	Differenzen: Ziel – Ausgangsbestand	Ziel – Prognose
Wohnbevölkerung	24 992[1]	23 870	25 000	—	+1100
GÜ 1960–1970 bzw. 1970–1985	+ 1 982	+ 2 790	+ 2 800	.	—
WS 1960–1970 bzw. 1970–1985	– 3 009	– 3 910	– 2 800	*	(–)–1100
Erwerbsquote (in %)	39,4	40,0	40,0	.	.
Erwerbstätige	10 380	9 540	10 000	– 380	+ 460
Pendelwanderungssaldo	– 530	– 800	– 700	(+)– 170	(–)– 100
Beschäftigte	9 850	8 740	9 300	– 550	+ 560
davon:					
Sektor I	4 095	2 650	2 700	–1400	+ 50
Sektor II	3 454	3 640	4 000	+ 550	+ 360
Sektor III	2 300	2 450	2 600	+ 300	+ 150

[1] 1970
Quellen: Tabellen 18, 49, 50 und 51; eigene Schätzungen.

Für den erwerbstätigen Anteil der rund 1100 Personen, die bis 1985 entgegen der Prognose nicht abwandern sollten, sind nämlich entweder Arbeitsplätze oder Pendelmöglichkeiten zu schaffen. Bei einer Erwerbsquote, die sich bei 40% einspielen könnte, wären dannzumal rund 10 000 Erwerbstätige in der Region wohnhaft. Unterstellt man ferner, dass die Pendelmöglichkeiten[1] verbessert und dass damit der Wegpendlerüberschuss ansteigen wird (Zielgrösse: —700), so müsste die Region rund 9300 Arbeitsplätze stellen. Eine wesentliche Konzession

[1] Vgl. dazu das standortpolitische Ziel, S. 146 ff..

im Sinne des bevölkerungspolitischen Ziels könnte darin bestehen, dass sich die Zahl der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen auf rund 2700 stabilisieren soll. Gegenüber heute müssten damit laut Tabelle 54 rund 1400 Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft ausscheiden. Ein Teil wird aus Altersgründen bis 1985 ohnehin als Arbeitskräfte wegfallen (rund 550 Personen) und nicht ersetzt werden. Soll nun der Rest dem sekundären und tertiären Sektor der Region zufliessen, so bedingt das, dass diese gegenüber ihrem heutigen Arbeitskräftebestand 850 Arbeitsplätze mehr (und im Vergleich zur Prognose zusätzlich 500 Stellen) zu bieten vermögen. Etwa 50% des Abwanderungssaldos gehören zu den Jahrgängen zwischen 15 und 40 Jahren[1]. Dieser soll im Vergleich zur Prognose um 1100 Personen reduziert werden. Somit müssten unter Berücksichtigung des Wegpendlerüberschusses immer noch Arbeitsplätze im Ausmass des halben negativen Wanderungssaldos gemäss Status-quo-Prognose, nämlich für 560 Arbeitskräfte, besetzt werden können, um die Bevölkerung stabil zu halten. Berücksichtigt man wiederum die Altersstruktur der Wandernden sowie die distanzmässigen Verkehrsverhältnisse zu angrenzenden Regionen (bzw. die in diesen vorhandenen Arbeitsplätze) sowie die Determinanten der Wohnortgunst, führt das zur Forderung nach Erhöhung der Berufsausbildungsgelegenheiten innerhalb der Region: Wer schon im Ausbildungsalter wegpendelt, tritt nur selten anschliessend einen Arbeitsplatz in der Wohnsitzregion an. Meist kann sie spezialisierte Stellen, die der genossenen Ausbildung entsprechen, nicht in genügender Zahl anbieten.

3. Dass solche Arbeitsplätze sowohl im industriellen wie im touristischen Bereich ohne besondere, gezielte Massnahmen geschaffen werden könnten, ist nicht anzunehmen. Vielmehr sind in grossem Umfang Investitionen in einen zentral gelegenen «Gewerbepark» nötig, ferner in einige touristisch entwicklungsfähige Standorte, die eine Mindestzahl dauerhafter Arbeitsplätze in Dienstleistungszweigen und «Zulieferbranchen» des Tourismus sichern. Damit möglichst für weite Regionsteile im Bereich des Ausbildungswesens gleich günstige und interregional vergleichbare materiell-infrastrukturelle Lebensbedingungen bestehen[2], müssen solche neugeschaffene Schulungs- und Arbeitsplätze jeweils auch dem Berufspendler entfernungsmässig zumutbar sein. Ihre räumliche Konzentration, in Verbindung mit zeitgemässen Aufenthaltsbedingungen (z. B. Kantine) für Berufspendler kann oftmals am ehesten von neu zuziehenden Filialen von Grossunternehmungen oder von mittleren Betrieben (mindestens 50 Beschäftigte) gewährleistet werden.

4. Dennoch werden nicht alle Gemeinden in gleichem Ausmass von einer schwerpunktweisen Ansammlung von Arbeitsplätzen profitieren können, auch wenn sie der Gesamtregion zunutze kommen soll und durchaus in diesem Sinn zu verstehen und zu planen ist. Hinsichtlich des fiskalpolitischen Ziels erfordert das arbeitsplatzpolitische Anliegen daher zweifellos für die betroffenen Gemeinden «existenzsichernde Vorkehren»[3]. Problemgebiete ersten Ranges sind ja die nicht im eigentlichen alpinen Gebiet liegenden Randregionen und -gemeinden mit hoher Agrarquote und ungenügenden Standortvoraussetzungen für Landwirtschaft *und* Fremdenverkehr. Der gebietsweisen Entleerung könnten zwar Einkommenstransfers in grossem Ausmass an die Landwirtschaft, z. B. flächenbezogene Bewirtschaftungsbeiträge, durchaus in einem gewissen Ausmass entgegenwirken. Anderseits erfährt damit der von Wohlstands- und Einkommensziel her unerlässliche Sektoralstrukturwandel eine Verzögerung. Mit der Einfrierung unrationeller Betriebsstrukturen ist aber stets auch eine vergleichsweise geringere fiskalische Ertragskraft (bzw. relative Steuerkraft des Gemeinwesens) verbunden.

Wie immer im Rahmen der Infrastruktur-Finanzierungshilfen des Bundes (im Anschluss an Raumplanungsgesetz und die Vorschläge für eine gesamtwirtschaftliche Berggebiets- und Regionalpolitik) die Zuteilung der finanziellen Mittel ausfallen mag, so werden die meisten Gemeinden der Untersuchungsregion finanzschwach bleiben und ohne Rücknahme der «agrarpolitischen Front» eine Nivellierung der fiskalischen Belastungsunterschiede nicht erreichen können. Es wird nicht zu umgehen sein, nur in einigermassen gut zu bewirtschaftenden, zusammenhängenden Gebieten den bisherigen Bestand landwirtschaftlicher Arbeitsplätze zu halten, und zwar in Verbindung mit einer Neuorganisation der forstwirtschaftlichen Nutzung des Waldgebietes und mit auf wenige Projekte konzentrierten touristischen Investitionen. Dann nämlich rechtfertigt die Bereitschaft dieser Gemeinden, primär Landwirtschafts- und

[1] Vgl. S. 59.

[2] Im Interesse der individuellen Chancengleichheit für alle Bewohner der Region. – Vgl. *Löderer, B.J./Nowotny, E.*, Oberösterreich 1980, Eine Untersuchung der Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft und Landesfinanzen (hrsg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich), Wien 1969, S. 187.

[3] Motion Tschanz (vom 4. Juni 1969).

Wohngemeinden zu bleiben, eine Neuverteilung der Steuererträge juristischer Personen im regionalen Rahmen und eine Neuregelung des Finanzausgleichs, mit denen dem Steuerbelastungsgefälle am ehesten Einhalt geboten werden kann.

324 Das standortpolitische Ziel

1. Wenn die Region *als Ganzes* ungefähr gleich günstige Standortbedingungen für die Bevölkerung bieten soll wie die Mittellandregionen, so könnte an sich darunter die Forderung verstanden werden, dass jeder Raumpunkt innerhalb der Region gleich gut durch Infrastruktureinrichtungen erschlossen sein müsse. Dem steht indessen das einkommenspolitische Ziel diametral entgegen; für sich allein verfolgt, erforderte es: Aufgabe all jener Regionsgebiete, deren Produktivkräfte keine Aussicht haben, zu einer kräftigen Anhebung des Wertschöpfungsbeitrages zu kommen, welcher dem anvisierten Ziel «Verhinderung eines noch grösser werdenden Einkommensrückstandes» dienen kann. Das hiesse aber, den Sektoralstrukturwandel beschleunigen, die Ausstattung der Region mit öffentlichen Grundleistungen wegen der Unteilbarkeit der Infrastrukturanlagen und ihrer hohen Nutzenschwellen auf wenige Raumpunkte beschränken und mithin – als Folge der teilweise untragbaren Pendlerdistanzen – die Abwanderung aus gewissen Teilen der Region mit hoher Wahrscheinlichkeit gar fördern.
2. Die Kompatibilität mit dem bevölkerungs- und siedlungspolitischen Ziel erfordert eine gewisse Differenzierung[1] gegenüber einer so extremen Zentralisierung der Siedlungsstruktur. Soll die Region eine ausreichende Standort- und Wohnortattraktivität erhalten, so braucht sie ein der Zielbevölkerung angemessenes regionales Zentrum. Welche Rolle kann Langnau als grösster Ort der Region in der Hierarchie der möglichen Zentralorte innerhalb des Kantons Bern einnehmen? Das hängt weitgehend vom künftigen kantonalen Leitbild der Besiedelung ab, mit dem die regionseigenen Zielvorstellungen zu konfrontieren sein werden. Der Bund seinerseits wird zweifellos dahin tendieren, eine Verzettelung der von ihm bereitzustellenden Mittel zur Restfinanzierung infrastruktureller Projekte in Randregionen zu verhüten. Er wird sich dabei voraussichtlich auf Projekte in solchen Förderungsregionen konzentrieren, die einen Zentralort in ihrem Entwicklungskonzept aufweisen, auf den sich beispielsweise ein innerregionales Verkehrskonzept, ein Ausbildungskonzept, Konzepte für das regionale Gesundheitswesen, die Versorgung und Entsorgung ausrichten lassen[2]. Den Ergebnissen von Lageanalyse und Prognose zufolge kann Langnau nur knapp als regionales Zentrum angesprochen werden, an dem sich eine gesamtwirtschaftliche Förderung orientieren kann. Es wird den entsprechenden Anforderungen nur dann genügen, wenn daneben innerhalb der Region nicht noch weitere Ortschaften als «Zentralörtchen» ins Auge gefasst werden. Auch bei der Lancierung ganz bestimmter Einzelprojekte, wie Industrieansiedlung oder Schaffung eines touristischen Zentrums, wird man sich immer auf Langnau als Subzentrum ausrichten müssen[3]. Des weitern üben Burgdorf und Bern auch in Zukunft für die Deckung des gehobenen Ausbildungs-, Vergnügungs- und Konsumbedarfs einen unverändert hohen, wenn nicht noch weiter zunehmenden Einfluss aus. Die Tatsache, dass sich die Eigenzentralität der Städte nicht *entscheidend* vermindern lässt, ist aber in der Schweiz bei jedem Regionalkonzept zu berücksichtigen.
Um als Zentralort im Sinne dieser Leitbildskizze zu genügen, sollte Langnau laut Tabelle 53 künftig eine positive Wachstumsrate der Wohnbevölkerung von mindestens 0,7% p.a. ausweisen können. Allerdings lassen die Grösse derartiger «Kleinzentren» und die verkehrsmässige Lage «kaum erwarten, dass sie industrielle Wachstumspole mit starker Ausstrahlungskraft werden. Sie können jedoch dem Bezirk einen gewissen Rückhalt geben und verhindern, dass die Bevölkerungsdichte und das Angebot an öffentlichen und privaten Diensten unter ein kritisches Minimum sinken»[4]. Das standortpolitische Ziel beinhaltet somit in bezug auf das

[1] Vgl. die Kommission für volkswirtschaftliche Fragen des Kantons Glarus: «Sie ist der Auffassung, die Wachstums- und Entwicklungspolitik habe ein Gleichgewicht zwischen konsumorientiertem Wohlstand und allgemein menschlicher Wohlfahrt anzustreben, notfalls unter Inkaufnahme eines tragbaren Wohlstandsgefälles zugunsten der absoluten Volkswohlfahrt.» – *Weibel, J.* (Bearbeiter), Kanton Glarus, Kommission für volkswirtschaftliche Fragen, Bericht über eine Standortbestimmung, Zürich 1971, S. 11.
[2] Man spricht in diesem Zusammenhang in Fachkreisen von «Konzeptregionen», denen für die Realisierung von Infrastrukturprojekten Bundesmittel zufliessen sollen.
[3] Für die Implantation ganz bestimmter «Aktivitäten» wird somit die Planungsregion Oberes Emmental auch als «Aktivitätsregion» gelten.
[4] *Seidel, H./Butschek, F./Kausel, A.*, a.a.O., S. 67.

bevölkerungspolitische auch die verkehrsmässige Erschliessung der reinen Wohn- und Landwirtschaftsgemeinden, damit Langnau als leicht erreichbarer Ort für Einkauf, kulturelle Bedürfnisse, Ausbildung und Arbeit attraktiv wird. Denn es ist zu vermeiden, dass sich mit dem fortschreitenden Ausbau der zentralen Orte die Pendelwanderung über Entfernungen jenseits des 45-Minuten-Bereichs fortsetzt.

3. Ohne zusätzliche Arbeitsplätze vermag selbst eine massive Verbesserung sämtlicher relevanten Wohnortfaktoren nicht zu verhindern, dass früher oder später der «Fernpendler» zum Abwanderer wird. Für das Obere Emmental wäre, entsprechend dem anvisierten quantitativen Arbeitsplatzziel, eine Vergrösserung des Wegpendlerüberschusses auf nur –700 bis zum Jahr 1985 (Prognose: –800) bereits ein recht anspruchsvolles Anliegen. Eine auf dieses Mass *beschränkte* Ausweitung des negativen Pendlersaldos wäre dann zu fordern, wenn landschaftsgärtnerische Aufgaben künftig besonders von Nebenerwerbslandwirten wahrgenommen werden sollten. Eine solche Doppelfunktion dürften sie nämlich nur dann einigermassen sinnvoll erfüllen können, wenn der ausserlandwirtschaftliche Haupt- oder Nebenerwerbsarbeitsplatz vom zu bewirtschaftenden Heimwesen aus ohne zu grossen Zeitverlust erreichbar ist. Das ist für die Mehrzahl der möglichen Heimwesen, die im Interesse der Landschaftspflege wenigstens als Teilexistenzen erhaltungswürdig erscheinen, nur gewährleistet, wenn ihre Bewirtschafter ausserlandwirtschaftliche Arbeitsplätze *in der Region* einnehmen können. Da sich nach den Umfrageergebnissen aber der Emmentaler Bauer eher stärker zu einer industriell-gewerblichen als zu einer touristisch ausgerichteten Zweitbeschäftigung hingezogen fühlt, leitet sich aus dem standortpolitischen Ziel bei dieser Sicht der Dinge die Notwendigkeit ab, *zusätzliche* Umschulungsplätze und Arbeitsmöglichkeiten in industriellen Branchen zu schaffen. Aus Tabelle 54 ging hervor, dass etwa 360 Beschäftigte allein in Industrie und Handwerk placiert werden müssten. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die bestehenden Unternehmungen einen wesentlichen Teil dieser auszubildenden oder umzuschulenden Arbeitskräfte übernehmen können. Die gegenwärtige Branchenstruktur der Region lässt viel eher erwarten, dass zahlreiche der bestehenden Betriebe in Zukunft im Zuge der Branchenentwicklung mit einem verminderten Personalbestand auskommen müssen. Soweit sie indessen ihren Personalbestand ausweiten können, sind sie mehrheitlich in der Lage, notwendige räumliche Erweiterungen am bestehenden Betriebsstandort vorzunehmen, da sie noch über Landreserven für bauliche Erweiterungen verfügen[1]. Vorderhand kann man damit rechnen, dass 1985 entsprechend den Leitbildwerten etwa für 300 Personen zusätzlich in Industriebetrieben Arbeitsplätze erstellt werden müssen.

Tabelle 55

Personeller und flächenmässiger Erweiterungsbedarf des sekundären Sektors gemäss Leitbild

	Beschäftigte	Fläche in m²
Beschäftigte 1965	3454	.
Beschäftigte 1985: Prognose	3640	.
Leitbild	4000	.
Notwendiger Arbeitsplatzzuwachs gegenüber Prognose	+ 360	.
davon: auf bestehende Betriebe entfallend	+ 60	.
auf Neugründungen entfallend	+ 300	.
Industrieflächenbedarf: pro Beschäftigten		200
total		60 000
Verfügbare arrondierte Industrielandfläche[1]		ca. 35 000
Zusätzlicher Industrielandbedarf		25 000

[1] Vgl. S. 85.

Quellen: Tabelle 54; *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ,* Vademecum Raumplanung in der Schweiz 1971, Zürich 1971; eigene Schätzungen.

[1] Vgl. S. 85.

Da in Zukunft mit einer Industriezonenfläche pro Beschäftigten von rund 200 m² gerechnet werden muss, ergibt sich *grob gerechnet* ein Industrielandbedarf für die Region, der entsprechend der zusätzlichen Beschäftigtenzahl gemäss Leitbild etwa 60 000 m² erreicht. Da die Forderung nach industriellen Sammelstandorten nach unseren Darlegungen für das Obere Emmental wie für andere Regionen unbestritten ist, bedarf es vorsorglich der zusätzlichen Bereitstellung von Industrieland: An zusammenhängenden, für eine industrielle Nutzung vorgesehenen Flächen sind bisher erst 35 000 m² ausgeschieden[1]. Welche Branchen nach Möglichkeit anzusiedeln sind, hängt einerseits vom arbeitsmarktpolitischen Ziel, anderseits von den Standortvoraussetzungen am infragekommenden Ort ab. Vom Arbeitsmarktziel aus sollten es möglichst Betriebe von wertschöpfungsstarken Branchen sein, nach den Standortvoraussetzungen – Bodenverhältnisse, Rohstoffe, Arbeitskräftereserven, Neigungen der Regionsbevölkerung – könnten es Betriebe der Holzbranche sein. Dabei dürften sich kurzfristig die geringsten Umschulungs- und Anpassungsprobleme für die holzbearbeitenden Zweige ergeben. Neugründungen solcher Betriebe von Branchen mit tiefem Produktivitätsniveau haben aber nur dann eine Berechtigung, wenn durch sie *zusätzliche* Arbeitskraftreserven erschlossen werden können[2].

4. Ermöglichen gute Verkehrsverbindungen das Schul- und Berufspendeln, so fallen auch den in entlegenen Gemeinden wohnenden Erwerbstätigen verhältnismässig hohe Einkommen an, die von der Wohngemeinde besteuert werden können. Allerdings ist auf diesem Weg das Postulat der fiskalischen Belastungsnivellierung noch keineswegs zu erfüllen. Denn auch nur die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur an die Bedürfnisse eines flüssigen Pendlerverkehrs auf der Strasse erfordert auf der andern Seite erhebliche Mittel, selbst wenn es sich um lokale Sanierungen handelt[3]. Gleiches gilt für Investitionen in die Versorgung und Entsorgung (Wasserversorgung, Gewässerschutz, Kehrichtbeseitigung). Das standortpolitische Ziel, das in concreto eine räumliche Konzentration der meisten Gemeinschaftseinrichtungen erfordert, erheischt auf der andern Seite eine grundlegende Neuorientierung in der Finanzpolitik, namentlich in bezug auf die Besteuerung juristischer Personen und auf den Finanzausgleich.

325 Das fiskalpolitische Ziel

1. Wie eingehend dargelegt, scheidet für die Mehrzahl der oberemmentalischen Gemeinden die Möglichkeit, nach ansiedlungswilligen Industrien oder nach ergiebigen touristischen Einnahmenquellen zu «jagen», von vornherein aus. Die eigene Leistungsfähigkeit der betreffenden Gemeinden und letztlich auch jene der Gesamtregion wird sich deshalb auch in Zukunft langsamer verbessern als jene der zum Vergleich herangezogenen Regionen. Die Folgen bestehen zwangsläufig in einer weiterhin angespannten Finanzlage, deren Begleiterscheinung eine vergleichsweise hohe Steuerbelastung ist.

Soll nun eine Angleichung der Steuerbelastung zwischen den Regionsgemeinden einerseits und zwischen der Region und dem übrigen Kantonsgebiet herbeigeführt werden, so muss das grundsätzlich über die Verbesserung der Wohlstandssituation führen. Durch Einkommensübertragungen in sehr hohem Ausmass allein, z. B. in der Form von flächenbezogenen Direktzahlungen an die Landwirtschaft, lässt sich weder die Einkommenssituation noch die der Besteuerung unterliegende Substanz wesentlich verbessern; durch eine Verstärkung des Finanzausgleichs in seiner heutigen Konzeption und in seinen kaum überblickbaren Anwendungsformen wird anderseits die notwendige räumliche Verdichtung und Konzentration der Produktionsfaktoren eher gebremst als gefördert.

Mehr Erfolg verspricht die Konzentration gewisser Infrastrukturausstattungen auf eine gegenüber dem heutigen Zustand reduzierte Anzahl von Raumpunkten, z. B. im Bereich der Schule, der Konsummöglichkeiten und der Freizeiteinrichtungen. Wird dadurch der Sektoralstrukturwandel nicht gehemmt, sondern tendenziell beschleunigt, so kann das zur Hebung des Produktivitätsniveaus der regionalen Wirtschaft und mithin zu einer Steigerung des Volkseinkommens führen. Das erhöhte Eigenpotential der Region und insbesondere jener Gemeinden, die Pendler ins Regionszentrum schicken können, bietet dann erst Gewähr, dass die in die Re-

[1] Vgl. S. 85.

[2] Vgl. *Löderer, B.J./Nowotny, E.*, a. a. O., S. 183.

[3] «. . . jede abgeschnittene Kurve ist wichtig.» – *Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung,* Wirtschaft und Wirtschaftsförderung im Kanton Appenzell A. Rh., St. Gallen 1969 (hektographiert), S. 1–22.

gion hineingepumpten Finanzausgleichsbeiträge «in verstärktem Ausmasse hängen bleiben, d.h. die wirtschaftliche Basis erweitern»[1].

2. In bezug auf das siedlungs- und bevölkerungspolitische Ziel (Halten des Bevölkerungsstandes von 1970) ist zu beachten, dass die leitbildgerechte Kombination von Aktiv- und Passivsanierung innerhalb der Region noch keineswegs eine Annäherung der kommunalen Steuerbelastungsniveaus sicherstellt. Zahlreiche Infrastrukturlasten verbleiben den «Aussengemeinden» nämlich in jedem Fall erhalten.

3. Die steuerlich benachteiligten Gemeinden können nur dann aus der geforderten ausgewogenen Sektoral- und Branchenstruktur für ihre Steuersubstrate Nutzen ziehen, wenn sie Arbeitspendler in relativ lohnstarken Branchen in den im Regionsschwerpunkt domizilierten Betrieben besteuern können. Erfährt dadurch die kommunale Steuerkraft bisweilen sehr rasch eine beträchtliche Steigerung[2], so reicht es zur Angleichung der Steueranlage an das angestrebte Niveau meist dennoch nicht aus. Im Sinne einer eigenen Vorleistung ist indessen die «Verjüngung» der Arbeitsplatzstruktur, namentlich durch die Schaffung von Verdienstmöglichkeiten in den Branchen Kunststoffe, Apparate/Maschinen, Metallverarbeitung und unter Umständen auch Holzverarbeitung, ein unerlässlicher Schritt.

4. Wenn aber mindestens die Ortskerne der fraglichen Gemeinwesen in bezug auf die verkehrsmässige Erschliessung attraktive Wohnorte bleiben sollen und wenn gleichzeitig ihre übrigen materiell-infrastrukturellen Standortbedingungen jenen in den Vergleichsregionen angegliglichen werden sollen, so bedarf es zur Sicherstellung der Strassenbauaufwendungen, zur Landerschliessung für geeignete Wohngebiete, zur Finanzierung der Versorgungs- und Entsorgungs-Infrastruktur usw. innerhalb der Region neuer Formen der Aufteilung der Steuererträge juristischer Personen. Nur so dürfte die Region in die Lage versetzt werden, ihr zentralörtliches Angebot ohne weitere Verschlechterung einer andern Determinante der Wohnortgunst, eben der Steuerbelastung, attraktiv zu gestalten. Gemeinden, die bevölkerungsmässig schrumpfen, sollen ferner Beiträge zum Ausbau ihrer Basis-Infrastruktur wie bis anhin erhalten («indirekter Finanzausgleich»[3]). Allerdings wäre künftig für jedes Projekt zu prüfen, ob es mit dem skizzierten (und zu konkretisierenden) Regionalleitbild im Einklang steht. So wäre beispielsweise der Automatismus bei der Gewährung von Schulhausbausubventionen durch eine leitbildorientierte Beitragssprechung (bzw. nötigenfalls Beitragsverweigerung) abzulösen.

Anderseits wäre über die Verbesserung des sogenannten «direkten Finanzausgleichs»[4] des Kantons dafür zu sorgen, dass jene Gemeinden, die laut Leitbild auf die Realisierung touristischer Projekte oder auf Industriebetriebe zu verzichten haben, den laufenden Unterhalt ihrer öffentlichen Basiseinrichtungen (Gemeindestrassen, Schulen, Verwaltung, Fürsorgewesen, Wasserversorgung) nicht schlechter als Industriegemeinden wahrnehmen können. Beide Formen des vertikalen Finanzausgleichs sind somit so stark auszugestalten, dass bis zum Zeitpunkt, auf welchen diese Leitbildskizze ausgerichtet ist, der Abbau der Steuerbelastungsunterschiede erreicht wird.

33 Bemerkungen zu möglichen alternativen Kombinationen der Leitbildelemente für das Obere Emmental

Das eben entworfene Teilleitbild gibt nur vereinzelt quantitative «Eckdaten» für die einzelnen Dimensionen der künftigen Wirtschafts- und Siedlungsstruktur in der Planungsregion vor. Es konnte ferner nur andeutungsweise zeigen, welche Unverträglichkeiten sich «zwischen den verschiedenen regionalen Anliegen selbst»[5] ergeben könnten, wenn jeweils einem einzelnen Leitbildelement gänzlich anderes Gewicht beigemessen würde, als vorstehend skizziert. Jede Variation eines Leitbildelementes hat in der Regel positive und/oder negative Auswirkungen auf die übrigen «Eckdaten». Beispielsweise könnte das Anliegen der Erhaltung sämtlicher landwirtschaftlichen Heimwesen (d.h. Abkehr vom Postulat der möglichst wachstumskräftigen Arbeitsplatzstruktur im strengstmöglichen Sinn) zwar angestrebt werden, was aber den Ver-

[1] *Wittmann, W.*, Zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Wirtschaft und Recht, 20.Jg. (1968), S. 267.

[2] Vgl. S. 50.

[3] Vgl. *Stucki, F.*, Der Finanzausgleich zwischen Staat und Einwohnergemeinden im Kanton Bern, Separatdruck aus «Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen», Band 58, Heft 2/3, 4, 5/6, 7. o.O., o.J., S. 2.

[4] Vgl. *Stucki, F.*, a.a.O., S. 2.

[5] *Fischer, G.*, Grundfragen, a.a.O., S. 207.

zicht auf die leitbildbestimmenden Ziele «Eindämmung des Wohlstandsgefälles», «Bevölkerungsstabilisierung» und «Nivellierung der materiellen Lebensbedingungen» erheischen würde. Die Leitbildskizze «Wirtschaft» bezeichnet die zu ihrer Realisierung erforderlichen Mittel nur sehr allgemein. Wir sagten nur, wie die Zielkombinationen gewählt werden *könnten,* um ein Bündel möglicher Massnahmen möglichst aufeinander abgestimmt in ein Regionalprogramm (regionalpolitische Konzeption) umzusetzen, welches auch mit «übergeordneten wirtschaftspolitischen Endzielen»[1] vereinbar ist. Welche Massnahmen mithelfen könnten, diese Leitbildskizze in einen neuen Istzustand hinüberzuführen, wie die Massnahmen zu kombinieren und allenfalls zeitlich zu staffeln sind, bleibt noch zu zeigen.

[1] *Fischer, G.,* Grundfragen, a.a.O., S. 207.

5. Teil: Grundzüge leitbildkonformer Massnahmen zur Wirtschaftsförderung im Oberen Emmental

1 Zur Beeinflussbarkeit der Determinanten der Regionalentwicklung

Die Diskussion der Bestimmungsfaktoren regionaler Entwicklungsbesonderheiten, die Lageanalyse und die Prognoseergebnisse liessen erkennen, dass die Regionalpolitik im Falle unserer Untersuchungsregion keine Wunder vollbringen kann. Erfolge sind nur dann zu erwarten, wenn sich regionalpolitische Massnahmen auf das skizzierte Leitbild stützen. Es soll die an sich divergierenden Zielsetzungen auf ein gegenseitig verträgliches Mass abstimmen und dadurch Realisierungschancen erhalten. Das war das Anliegen des 4. Teils.
Über die Zielkonformität jedes einzelnen der vorzuschlagenden Massnahmenbereiche können im Einzelfall oft nur Tendenzaussagen gemacht werden. Die Massnahmen dürfen ja nicht isoliert beurteilt werden, sondern müssen stets im Rahmen des dem vorgeschlagenen Leitbild entsprechenden Gesamtkonzeptes gesehen werden. Zwischen den einzelnen Massnahmenbereichen bestehen zumeist enge Abhängigkeiten. Erst ihr Zusammenwirken, ihre Verknüpfung mit dem verfolgten Leitbild ergibt eine regionalpolitische Konzeption[1] und verspricht die gewünschte Wirkungsweise auf das regionale Leistungspotential.
Würde man ein alternatives Leitbild, gestützt auf eine andere Gewichtung der skizzierten Leitbildelemente, anstreben, so wären die vorzuschlagenden Massnahmen auch anders zu dosieren. Grundsätzlich müsste man sie aber im «regionalpolitischen Instrumentenkasten» bereithalten. Sie bilden also auch für allfällige alternative Konzeptionen das Gerippe für Massnahmenvorschläge.
Die zweckmässigste Kombination der möglichen Massnahmen zur Hebung des regionalen Leistungspotentials kann erst dann mit einiger Treffsicherheit formuliert werden, wenn einmal ein Leitbild *politisch* konsolidiert ist. Es wird Aufgabe der Regionalplanung und ihrer Träger sein, in Verbindung mit den politischen und wirtschaftlichen Interessengruppen der Region und im Einklang mit kantonalen Leitbildvorstellungen diesen Prozess möglichst rasch in Gang zu bringen. Das erscheint als um so dringlicher, als die Bundes- und kantonalen Mittel zur Restfinanzierung von Entwicklungsprojekten vom Vorhandensein eines ausgereiften Regionalleitbildes abhängen werden.

2 Übersicht über Massnahmenkatalog und mögliche Träger

Für die Gliederung der Massnahmenbereiche, die sich für die Durchsetzung des vorgeschlagenen Leitbildes anbieten (Konzeptualisierung), halten wir uns im wesentlichen an den Vorschlag von Doerig[2]. Er erlaubt eine relativ enge Anlehnung an das unserer Arbeit zugrundegelegte Erklärungsmodell, nämlich mit der Unterteilung in
- Massnahmen zur Beeinflussung der regionalen Sektoral- und Branchenstruktur (Einwirken auf den Strukturfaktor) und in
- Massnahmen zur Beeinflussung der regionalen Standortstruktur (Einwirken auf den Standortfaktor).

Diese Zweiteilung kann allerdings für empirische Untersuchungen nicht mehr als ein didaktisches Hilfsmittel sein, um für Bereiche wie Landwirtschaft oder Fremdenverkehr, in denen struktur- und standortbeeinflussende Massnahmen kaum streng auseinanderzuhalten sind[3],

[1] Vgl. *Fischer, G.*, Grundfragen, a.a.O., S. 205.
[2] Vgl. *Doerig, H.-U.*, a.a.O., S. 57 ff.
[3] Vgl. *Doerig, H.-U.*, a.a.O., S. 57.

den als nötig erachteten Instrumenteneinsatz «en bloc» aufzulisten. Das Gewicht liegt indessen ebenso stark auf der Seite der standortbeeinflussenden Massnahmen (unter Einschluss der Wohnortgunst), und zwar insbesondere, um der zunehmenden Bedeutung der Einflussnahme auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen (Tabelle 56).

Tabelle 56

Gliederung regionalpolitischer Massnahmenbereiche nach ihrer Trägerschaft

Massnahmenbereich	Mögliche Träger[1]			
	Bund	Kanton	Region	Gemeinden
Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur				
Land- und Forstwirtschaft	×	×	(×)	
Industrie/Gewerbe	×			
Dienstleistungen, insbesondere Fremdenverkehr	×	×	(×)	(×)
Beeinflussung der regionalen Standortstruktur				
Normative Massnahmen				
Raumplanung	×	×	×	×
Planungsrecht	×	×	(×)	×
Baurecht		×	(×)	×
Zweckverbandsrecht		×		
Landschafts-, Natur- und Heimatschutz	×	×	×	×
Indirekt aktivierende Massnahmen				
Infrastrukturpolitik				
Verkehrswesen	×	×	(×)	×
Bildung und Ausbildung	×	×	(×)	×
Wasser- und Energieversorgung		×	(×)	×
Entsorgung			(×)	×
Gesundheitswesen		×		
Altersfürsorge			(×)	×
Kultur und Sport			(×)	×
Arbeitsmarktpolitik	×	×		
Wohnungsbau	×	×		×
Staatliche Verwaltungspolitik	×	×	(×)	×
Direkt aktivierende Massnahmen				
Bodenreservepolitik		×	(×)	×
Erschliessungspolitik		×	(×)	×
Finanzierungshilfen				
an private Unternehmer	(×)	×		
an Gemeinden	(×)			
Steuerpolitik		×		×
Finanzausgleich		×	(×)	
Informierende Massnahmen				
Transparenzerstellung, insbesondere				
Regionalstatistik	×	×	(×)	
Allgemeine Klimaverbesserung	(×)	×	(×)	×
Gezielte Einzelwerbung		×	×	×

[1] × = Trägerschaft bestehend; (×) = Trägerschaft angestrebt oder zweckmässig.
Quelle: Eigene Darstellung nach *Doerig, H.-U.*, a.a.O., S. 57 ff.

Die tabellarische Übersicht zeigt die ganze Breite des Massnahmenfächers der Regionalpolitik auf. Die Massnahmenvorschläge können sich indessen nur auf ausgewählte Aktivitätsbereiche beziehen: vornehmlich auf solche, in denen die Region (oder regionale Träger) und die Gemeinden Aufgaben zu übernehmen oder sich an ihnen zu beteiligen haben.

3 Einzelne Massnahmenbereiche und ihre Träger

31 Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Massnahmen zur Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur haben in der Regel zum Ziel, die Ertragssituation in regional meist stagnierenden Bereichen und Zweigen zu verbessern. Branchenstrukturwandlungen sind meist Folge von gesamtwirtschaftlich wirksamen Kräften; nur in Ausnahmefällen sind einzelne Branchen einer (nationalen) Volkswirtschaft ausschliesslich in *einer* Region konzentriert. Deshalb entzieht sich ihre Beeinflussung im Regelfall den Trägern unterer Stufen (Region, Kanton). Dennoch können Massnahmen zur Beeinflussung der regionalen Wirtschafts- und Branchenstruktur schon dann von Bedeutung sein, wenn stagnierende oder schrumpfende Bereiche einen hohen Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl ausmachen, wenn also eine Tendenz zu Monostrukturen besteht. Das ist im Oberen Emmental beispielsweise für die Landwirtschaft durchaus der Fall.

311 Land- und Forstwirtschaft

Als arbeitsmarktpolitisches Ziel postulierten wir in der Leitbildskizze (Kap. 31) in bezug auf die Landwirtschaft:
«Die Erhaltung von möglichst vielen produktiven Landwirtschaftsbetrieben, deren Betriebsstruktur ihren Bewirtschaftern gestattet, ein so hohes Einkommen zu erzielen, dass sie sich nicht mehr weiter vom Paritätslohnniveau weg entfernen und in einem gewissen Umfang auch weiterhin landschaftspflegerische Aufgaben tragen können.»
Um diesem Sollzustand näherzukommen, muss die oberemmentalische Landwirtschaft weiter schrumpfen. Die Landwirtschaftspolitik muss verstärkt darauf ausgehen, diesen Anpassungsprozess materiell erträglich und möglichst friktionslos zu gestalten. Vor allem müssen Alternativen bezüglich der Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden. Aus diesem Grund gewährten wir bei der Diskussion der Leitbildkonsequenzen (4. Teil, Kap. 32) der Schaffung industrieller Arbeitsplätze besonders breiten Raum. Damit der Anpassungsprozess für die Region als Ganzes *und* für ihre Landwirtschaft den grösstmöglichen Nutzen stiftet, müssen alle in der Tabelle 56 angeführten Träger zusammenwirken. Im wesentlichen stehen nach den Ergebnissen der Lageanalyse folgende Massnahmenbereiche im Vordergrund:
- Schulung und Beratungswesen,
- Förderung der Selbsthilfe,
- Investitionshilfen,
- Abgeltung der Landschaftspflegeaufgaben.

Der Bund kommt in allen vier Massnahmenbereichen als übergeordneter, lenkender Träger primär in Frage, denn «eine wirtschaftlich rationale Agrarpolitik erfordert, dass der Berglandwirtschaft diejenigen Aufgaben zugewiesen und reserviert werden, die sie unter den verhältnismässig kleinsten Kostennachteilen zu bewältigen vermag. Komparative Kostenvorteile besitzt die Berglandwirtschaft namentlich im Bereich der Aufzucht und der Milchwirtschaft»[1]. Die Feststellung trifft im wesentlichen auch für die Hügellandwirtschaft zu. Eine derartige Arbeitsteilung zweckmässig herbeizuführen, ist eine gesamtwirtschaftliche Lenkungsaufgabe. Der Kanton kann wie bis anhin die Anstrengungen der schweizerischen Agrarpolitik nur unterstützen, und zwar insbesondere im Schulungs- und Beratungswesen und bei der Investitionshilfe. Die Region endlich könnte in der Selbsthilfe und bei der Aufklärung über die Anliegen und Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Bundes- und Kantonsmassnahmen im Bereich der Landwirtschaft vermehrt in Erscheinung treten.

311.1 Schulungs- und Beratungswesen

Nach der Leitbildskizze und nach den daraus folgenden Konsequenzen für die Wirtschaftsstruktur der Region soll die Landwirtschaft im Oberen Emmental 1985 immer noch 27% aller Erwerbstätigen oder rund 2700 ständige landwirtschaftliche Arbeitskräfte umfassen. Dass diese nur dann nicht weiter vom Paritätslohnniveau abrutschen, wenn neue Betriebsformen, neue Bewirtschaftungssysteme und Produktionszweige sowie eine leistungsorientierte Abgel-

[1] *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement,* Bericht zu Handen des Bundesrates, a.a.O., S. 16.

tung der von ihnen zu übernehmenden Landschaftspflegeaufgaben Eingang finden, liegt auf der Hand. Voraussetzung dafür ist indessen, wie aus Kap. 512.5 des 3. Teils hervorging, ein wesentlich verbesserter Ausbildungsstand der verbleibenden Betriebsleiter. Diesem dienen Berufs- und Fachschulbildung sowie eine zeitgemässe Betriebsberatung.

1. Die Landwirtschaftliche Schule Langnau wird nach dem Neubau wesentlich höhere Schülerzahlen aufnehmen können als heute. Zur Ausschöpfung des Reservoirs wirklich tüchtiger Nachwuchslandwirte sollten die bäuerlichen Berufsorganisationen der Region und die Kommission für Landwirtschaft der Volkswirtschaftskammer Emmental ihre Werbe- und Aufklärungstätigkeit bedeutend verstärken können. Als ergänzende Massnahme zur Hebung der Ausbildungsqualität wäre die baldige Einführung des vorgesehenen fakultativen dritten Schuljahres im Rahmen der landwirtschaftlichen Berufsschule zu prüfen.

2. Wie in der Lageanalyse erwähnt, bedarf das Beratungswesen generell einer neuen Konzeption. Angesichts des im Oberen Emmental hohen Anteils von Landwirten, die nur widerwillig und meist überhaupt nicht aktiv an der viehwirtschaftlichen Gruppenberatung mitmachen, erscheint in diesem Beratungszweig die angestrebte Gliederung in ein Grundprogramm mit herabgesetzten Anforderungen und in ein erweitertes Programm für die an einer umfassenden Beratung interessierten Landwirte auch für das Obere Emmental als zweckmässig. Allerdings erfordert es gleichwohl einen grösseren Beraterstab, wenn die Beratung tatsächlich intensiver soll erfolgen können. Sodann ist der Ausbau der sozio-ökonomischen Beratung vordringlich. Gerade mit Blick auf die Ausbildung der Kinder oder auf die vom Bund in Aussicht gestellten Beihilfen für die Betriebsaufgabe und Umschulung auf einen ausserlandwirtschaftlichen Beruf[1] erwachsen der Betriebsberatung hier neuartige Aufgaben. Sie sollte möglichst rasch zweckmässige Formen für die Vermittlung und für die Beeinflussung solcher «Grenzbauern» finden. Dabei obliegt es den kantonalen Instanzen zu prüfen, ob hiefür «eine neue Stelle im Beratungsdienst zu schaffen ist, ob die bestehenden Institutionen diese Aufgaben befriedigend lösen können, oder ob eine Organisation mit solchen Aufgaben zu betrauen ist»[2].

3. Die verschiedenen Formen der Betriebsberatung müssen in Zukunft vermehrt in der Weise ein Lenkungsinstrument der Landwirtschaftspolitik werden, dass nicht die immobilen und unzureichend ausgebildeten Landwirte als Bewirtschafter *und* als Landschaftspfleger erhalten bleiben. Sie muss ferner vermeiden helfen, dass die in Aussicht gestellten Bundesmittel zur Abgeltung der «gemeinwirtschaftlichen Leistungen» solchen Bauern zufliessen, die sie nicht optimal verwenden und auch nicht Gewähr für eine dauerhafte und leitbildgerechte Bewirtschaftung bieten.

311.2 Förderung der Selbsthilfe

Das Bekenntnis zur Landwirtschaft ist im Oberen Emmental ausgeprägt. Nach den Ergebnissen der Lageanalyse über die Verhältnisse in der Landwirtschaft zeigte sich indessen ein gewisses Missverhältnis zwischen dieser beim Grossteil der befragten Landwirte vorherrschenden Absicht und der Bereitschaft, auf dem Weg der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit und des Nebenerwerbs auch selber den Willen zur Selbsthilfe zu beweisen. Der Aufbau eines bäuerlichen Betriebshelferdienstes im Oberen Emmental stellt nämlich erst einen kleinen Schritt dar, dem zudem nur eine «Feuerwehr»-Funktion zukommt. Die bäuerliche Selbsthilfe bedarf der Anleitung und Unterstützung von aussen, d.h. der landwirtschaftlichen Organisationen, der Beratung und des Staates. Diese Instanzen müssen die nötigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass derjenige, der die betriebsstrukturellen Verhältnisse ändern will, dies auch tun kann. Sie müssen eine «Hilfe zur Selbsthilfe» vor allem in den folgenden Bereichen bieten:

1. Die Bildung landwirtschaftlicher Betriebsgemeinschaften – die gemeinsame teilweise oder ganze Bewirtschaftung zweier oder mehrerer Betriebe auf vertraglicher Basis – ist im Oberen Emmental mit Blick auf den rationelleren Arbeitskräfte-, Maschinen- und Geräteeinsatz in all jenen Fällen zu prüfen und zu diskutieren, wo die nachbarlichen und siedlungsgeographischen Verhältnisse dafür günstig erscheinen. Insbesondere sind die verschiedenen möglichen Integrationsstufen von der gemeinsamen Bewirtschaftung der Betriebsflächen bis zum völligen Betriebszusammenschluss zu prüfen. Ein gemeinsames Vorgehen der Kommission für Landwirtschaft der VWKE, der übrigen landwirtschaftlichen Interessengruppen und der Beratung erscheint dabei als unerlässlich. Die Möglichkeiten der gemeinsamen Maschinenhaltung,

[1] Vgl. *Bundesgesetz* betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (vom 6. Oktober 1971), Art. 17bis.

[2] *Gysel, A.*, Neue Aspekte der Beratung: Sozio-ökonomische Beratung, Bern 1969 (hektographiert).

die zweifellos auch von der Lage der zu einem Betrieb gehörenden Flächen abhängig ist, und die Erstellung von Gemeinschaftsställen sind zwecks Vermeidung einer weiteren Übermechanisierung und im Interesse einer rationelleren Arbeitsweise ebenfalls vermehrt zu berücksichtigen. Ferner sollte die Gewährung von Investitionshilfen inskünftig vermehrt von der Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur teilweisen oder integralen gemeinsamen Betriebsführung und zur gemeinsamen Erstellung und Nutzung von Anlagen und Gerätschaften abhängig gemacht werden.

2. Die als Selbsthilfeeinrichtung im Frühjahr 1968 gegründete «Baugenossenschaft Emmental» hat den Beweis erbracht, dass auch im Oberen Emmental der Gemeinschaftsgedanke noch vermehrt Fuss fassen kann. Im Interesse der Kostensenkung bei landwirtschaftlichen Bau- und Sanierungsprojekten, sei es im angestammten Produktionsbereich, im Wohnungsausbau oder in Zukunft auch im Wegbau, durch möglichst hohe Eigenleistungen und -initiative ist eine Ausweitung der Tätigkeit der Genossenschaft zu befürworten. Nicht zu unterschätzen sind sodann die Impulse, die zur Implantierung eines zeitweiligen oder dauernden Nebenerwerbes in einer der Bauernschaft nahestehenden Branche (Holzbearbeitung, Bau) und, oftmals in einer späteren Phase, zum endgültigen freiwilligen Berufswechsel von dieser Selbsthilfeorganisation ausgehen. Als entscheidend erscheint dabei, dass überstürzte Berufswechsel und Anpassungsschwierigkeiten an einen anders gearteten Arbeitsrhythmus auf diesem Weg weitgehend vermieden oder doch gemildert werden können[1]. Die Anstrengungen zur Ausweitung der Tätigkeit der Baugenossenschaft sollten sowohl aus landwirtschafts- als auch aus sozialpolitischen Erwägungen von bäuerlichen wie von gewerblichen Kreisen unterstützt werden.

3. Ein Ansatz zur Selbsthilfe bietet sich auch in der Vermietung leerstehenden Wohnraumes. Zwar ergab die Lageanalyse, dass für eine eigentliche touristische Nutzung und für eine grossangelegte Sanierungsaktion nur ein sehr geringer Spielraum besteht. Ein Ausbau aus der Sicht der Symbiose Landwirtschaft/Tourismus erscheint im allgemeinen nur dort als zweckmässig, wo heute bereits Fremdenverkehrseinrichtungen bestehen. Das ist im Einzelhofgebiet des Emmentals ein seltener Fall. Zudem bringt die Mehrzahl der Bauern, die leerstehenden Wohnraum anbieten könnten, weder die mentalen Voraussetzungen mit, um den «Kulturzusammenstoss» Stadt–Land bei der Ausmietung an Städter zu verkraften, noch ist die Einkommenswirkung dieser Nebeneinnahmequelle in Abhängigkeit von den Ausbaukosten genügend bekannt. In regionalpolitischer und touristischer Hinsicht ist die Vermittlung von *Zweit*wohnungen – Dauervermietung wird mehrheitlich von Mietern und Vermietern bevorzugt – kein vordringliches Anliegen, da das Entwicklungspotential dadurch keine Hebung erfährt[2]. Immerhin besteht ein planerisches Interesse daran, dass in jenen Fällen, wo Bauern sich selber mit der Vermietung von Wohnraum helfen möchten, das Landschafts- und Ortsbild durch Aus- und Umbauten keinen Schaden nimmt und die Infrastruktur nicht überlastet wird (Abwasser, Kehrichtsbeseitigung). Sie bringen in der Regel die nötigen finanziellen Mittel nicht auf, können aber auch die administrative und technische Gewandtheit, die eine Vermietungstätigkeit voraussetzt, nicht gewährleisten. Die Veräusserung der Gebäude an ausserregionale Investoren droht deshalb immer mehr, damit aber auch das Unvermögen, auf die Struktur der Zweitwohnungs- und Wochenendbevölkerung überhaupt noch einen Einfluss auszuüben. Auch um daraus resultierende soziale Konflikte zu vermeiden, erscheint die Überführung der Ausbau- und Vermittlungstätigkeit leerstehenden Wohnraums in landwirtschaftlich nicht mehr genutzten Gebäuden in den Aufgabenbereich einer besonderen regionalen Körperschaft als angezeigt. Die Aufnahme eines Katasters ausbaufähiger Zweitwohnungen, die Feststellung des Mittelbedarfes, die Ausgestaltung und Sanierung sowie die Sicherstellung der Restfinanzierung könnten daher mit Vorteil durch eine Genossenschaft erfolgen, in der Landwirtschaft, Heimatschutz und Betriebsberatung massgeblichen Einfluss haben[3]. Für eigentliche Bauauf-

[1] Dies vor allem, weil laut Art. 17bis des Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (vom 6. Oktober 1971) Landwirte, die sich eine ausserlandwirtschaftliche Existenz aufbauen wollen, hiefür nur Investitionskredite erhalten, wenn sie ihr Land «zur Vergrösserung anderer landwirtschaftlicher Betriebe verkaufen oder auf mindestens zwölf Jahre verpachten». Diese, im Interesse einer möglichst starken Arrondierung bestehender Betriebe gerade für das Obere Emmental zweifellos zielkonforme Bestimmung kommt dem verbreiteten Wunsch nach einem schrittweisen Ausscheiden aus der Landwirtschaft nicht entgegen und bedarf daher einer flankierenden «Übergangserleichterung».

[2] Vgl. jedoch S. 163 hienach.

[3] Ihr Tätigkeitsbereich sollte sich nicht nur auf die Planungsregion Oberes Emmental erstrecken, sondern auf das ganze Gebiet des VVE oder der VWKE.

gaben wäre im Interesse möglichst starker Kostensenkungen eine Zusammenarbeit mit der Baugenossenschaft Emmental anzustreben. Entscheidend ist, dass dem Landwirt die Risikotragung weitgehend abgenommen wird, er aber anderseits in den Genuss der grösstmöglichen Einkommenswirkungen gelangt. Da es sich dabei um eine Massnahme zur Sicherung reiner Erholungsgebiete handelt, die einer intensiven touristischen Nutzung nicht zugänglich sind, erscheint es als angezeigt, die skizzierten Aufgaben im Sinne einer besonderen Untersuchung gemäss Planungsfinanzierungsdekret zu behandeln und zu subventionieren[1]. Ausbaubedürfnisse und Trägerschaft wären dadurch so zu konkretisieren, dass die Bundes- und übrigen Kantonsbeiträge für die Wohnungssanierungen im Berggebiet, namentlich jedoch die in Aussicht stehenden Bundeshilfen zum Ausbau von Zweitwohnungen (amortisierbare Kredite), bei Inkrafttreten einer entsprechenden Vorlage ohne Verzug genutzt werden könnten[2].

4. Eine Möglichkeit zur Selbsthilfe liegt endlich in der Waldwirtschaft: mit der Zusammenfassung von Landwirten, deren Betriebe keine Vollexistenzen mehr bieten, denen aber auch die überkommene Bewirtschaftungsweise des eigenen Waldes kein ausreichendes Einkommen und vor allem keine regelmässige Vollbeschäftigung sichern kann, in spezialisierten Holzergruppen. Auf diesem Wege liessen sich zweifellos die grösstenteils im Besitz der Bauern stehenden Emmentaler Wälder wirtschaftlich nutzen[3]. Eine intensive Waldwirtschaft im Oberen Emmental aufzubauen, erfordert indessen zweierlei:

- Eine leistungsfähige Holzbearbeitungs- und -verarbeitungswirtschaft innerhalb der Region muss für einen saisonalen Beschäftigungsausgleich sorgen. Waldarbeiter, die zeitweilig nicht im Wald oder auf ihrem Bauernhof beschäftigt werden können, sollten auf einem sogenannten Holzhof vorübergehende Beschäftigung und fachliche Förderung finden. Bei baldiger Errichtung eines leistungsfähigen Holzhofes[4] erscheint es möglich, für Landwirte, deren Höfe in absehbarer Zeit aufgegeben und nicht übernommen werden dürften, unter Umgehung von Investitionen zur Produktivitätssteigerung im eigentlichen landwirtschaftlichen Bereich eine transitorische Einkommensquelle in einer verwandten und dem Wesen des Emmentaler Bauern sehr nahe stehenden Branche zu schaffen.
- Im Falle der Erstellung eines leistungsfähigen Holzhofes wäre eine vertikale Integration in dem Sinne nötig, dass zur kontinuierlichen Belieferung des Bearbeitungs- und Umschlaghofes Holzschlag und -transport straff organisiert sind und über qualifizierte Schlagequipen verfügen. Würden sich nun Bauern für eine entsprechende Umschulung, in Verbindung mit einer späteren oder nur schrittweisen Hofaufgabe, interessieren, so könnten sich bei einem derartigen sukzessiven Aufbau einer ausserlandwirtschaftlichen Existenz die gemäss Art. 17bis des abgeänderten Investitionskreditgesetzes in Aussicht stehenden Beiträge wegen der erwähnten Landverkaufs- bzw. Verpachtungsklausel[5] als allzu restriktiv erweisen. In der Regel dürfte es sich vorwiegend um Bewirtschafter ohnehin stark verschuldeter Betriebe handeln, die sich zu einem solchen Schritt der Selbsthilfe entscheiden könnten, aber aus mancherlei Gründen ihren Grundbesitz (vorläufig) behalten möchten. Daher sollte allein der Entschluss, den Schritt aus der Landwirtschaft hinaus überhaupt zu wagen, honoriert und nicht durch einschränkende Klauseln wieder erschwert werden.

311.3 Investitionshilfen

Dem landwirtschaftlichen Leitbildelement zufolge sollen möglichst viele Landwirtschaftsbetriebe erhalten bleiben, deren Lage, Produktionsrichtung, Betriebsorganisation und Betriebsleiter Gewähr dafür bieten,

- dass der Bewirtschafter sich nicht weiter vom Paritätslohnniveau entfernt,
- dass der Betrieb langfristig weitergeführt wird und damit auch ein Beitrag zur Landschaftspflege geleistet wird.

Dazu ist einmal die Weiterführung der Investitionshilfe des Bundes und der anlehnenden Massnahmen des Kantons unerlässlich, zu denen namentlich gerechnet werden:

[1] *Dekret* über die Beiträge des Staates an Orts- und an Regionalplanungen sowie an die Baulanderschliessung und über den Planungsfonds (Planungsfinanzierungsdekret), (vom 17. November 1970), Art. 7, Abs. 1, und Art. 14, Abs. 2.

[2] Vgl. *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement,* Bericht zu Handen des Bundesrates, a.a.O., S. 18.

[3] Für diesen Problemkreis sei auf verwaltungsinterne Eignungs- und Wirtschaftlichkeitsstudien des Kreisforstamtes Mittelland verwiesen.

[4] Vgl. Kap. 323.1, S. 177 f. hiernach.

[5] Vgl. S. 155, Fussnote 1.

– Gesamtmeliorationen,
– Verbesserung der innern Betriebsstruktur,
– Verbesserung der Bergwege und der Alpwirtschaft,
– Förderung des landwirtschaftlichen Hochbaus,
– Förderung der Gruppenwasserversorgung im Berggebiet,
– Erschliessung der Bergwälder[1].

Indessen genügt die blosse Weiterführung dieser Massnahmen inskünftig nicht mehr. Sie sollten vermehrt mit *Auflagen*[2] verknüpft werden, damit die Hilfegewährung mit einiger Treffsicherheit den regionalen Entwicklungszielen auch tatsächlich dient.

1. Investitionshilfen zur Produktivitätsverbesserung von Betrieben, denen nicht entscheidende Landschaftspflegeaufgaben zukommen und deren Eingehen nicht verhindert werden kann (altersbedingte Aufgabe), sollten nur dann noch Platz greifen, wenn diese Investitionen später arrondierten Betrieben zugutekommen[3]. Das gilt insbesondere für Wegverbesserungen, Maschinenanschaffungen und Hofsanierungen. Andernfalls wäre Selbsthilfebestrebungen in Richtung Nebenerwerb oder arbeitsmarktpolitischen Massnahmen, wie Umschulungshilfen, der Vorzug zu geben.

2. Für die verbleibenden Betriebe dagegen, die voraussichtlich den Leitbildanforderungen genügen werden und erhalten bleiben sollen, müssten Investitionshilfen an Auflagen wie z. B. den Besuch von Weiterbildungskursen, die Bereitschaft zur Buchführung, die Teilnahme an der Betriebsberatung und an die Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Spezialisierung und der zwischen- und überbetrieblichen Zusammenarbeit geknüpft werden. Indessen ist auch unerlässlich, dass solche Betriebe das notwendige Land erwerben können, das sie zur Überschreitung der nicht selten kritischen flächenmässigen Betriebsgrösse benötigen, um sich auf die Bewirtschaftung der besten Böden konzentrieren zu können. Das Land dürfte im Talgrund oftmals auch für die bauliche Nutzung am besten geeignet sein und wird daher in Zukunft vermehrt preistreibend wirken. Die rasche Ausscheidung geschlossener Landwirtschaftszonen ist deshalb wünschenswert und verdient im Interesse der Erhaltung lebensfähiger Betriebe hohe Priorität.

311.4 Abgeltung der Landschaftspflegeaufgaben

Im Licht der Lageanalyse hat sich das Hügelgebiet als nicht weniger ausgeprägtes Problemgebiet erwiesen als das Berggebiet. Die Gründe sind mannigfaltig. Für die Landwirtschaft fällt ins Gewicht, dass die Anbaueignung nicht derart einseitig ist, als dass neben der Milchwirtschaft nicht auch Ackerbau möglich wäre und oftmals sogar diese Kombination unumgänglich erscheint. Die Stadtnähe und die Möglichkeit des Tagespendelns verschärfen das Abwanderungsproblem, das sich insbesondere im akuten Frauenmangel auf manchem Bauernhof niederschlägt. Anderseits kommt der Naherholungsfunktion der Hügellandwirtschaft infolge der relativen Nähe der Agglomerationsgebiete erhöhte Bedeutung zu. Unter diesen Voraussetzungen drängt sich eine Unterscheidung in der künftigen Funktion der Landwirtschaftsbetriebe auf, und zwar in

– Betriebe, die auch in Zukunft Chancen als (gewinnstrebende) hauptberuflich oder als nebenberuflich geführte Produktionseinheiten[4] haben, und
– eigentliche Landschaftspflegebetriebe, die – als langfristig auslaufende Betriebe – keine andere Funktion mehr wirtschaftlich ausüben können.

1. Die im Kap. 311.3 angeführten Investitionshilfemassnahmen sollen vor allem auf solche Betriebe angewendet werden, deren Betriebsstruktur bei einer zu schaffenden Arbeitsteilung zwischen Berg- und Tallandwirtschaft und bei einer optimalen Spezialisierung und Arrondierung des Betriebes einen Voll- oder Haupterwerb – zur Einkommenssicherung allenfalls ergänzt durch Abgeltungen der Landschaftspflegeaufgabe – langfristig als möglich erscheinen lassen. Im Oberen Emmental dürfte das für die Mehrzahl der in schattigen engen Tälern gelegenen Heimwesen kaum der Fall sein. Auch bei Talbetrieben, den grossflächigen Betrieben mit relativ

[1] Vgl. *Bericht* des Regierungsrates an den Grossen Rat, a. a. O., S. 10 f.
[2] Die zuständigen *kantonalen Stellen* haben solche nach Art. 4, Abs. 1, des *Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft* (vom 6. Oktober 1971) festzulegen. Eine Überprüfung der entsprechenden kantonalen Praxis auf ihre regionalpolitische Zielkonformität erscheint als angezeigt.
[3] Vgl. *Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung*, a. a. O., S. 3–14.
[4] Die Übergänge sind bekanntlich von den durch die Landwirtschaftsstatistik getroffenen Abgrenzungskriterien abhängig.

viel flachem Land *und* bei den auf Eggen gelegenen Betrieben wird dies nicht ohne umfangreiche äussere Aufstockungen, ohne damit verbundene unumgängliche Betriebsaufgaben und auch nicht ohne den Übergang zu neuen Betriebsformen (Betriebsgemeinschaften, Bewirtschaftung vom Tal aus), möglich sein. Wenn, dem Konzept entsprechend, 1985 noch rund 2700 hauptberufliche Landwirte im Oberen Emmental ihren Beruf ausüben sollen, erfordert das ungefähr die Aufrechterhaltung von 1200 bis 1250 als Betriebe hauptberuflicher Landwirte geltenden Produktionseinheiten. Wir schätzen, dass rund die Hälfte davon weitgehend nur durch die Entschädigung für ihre (von der Gesellschaft nachgefragte) Landschaftspflegeaufgabe «lebensfähig» bleiben wird[1]. Eine solche Abgeltung erscheint auch darum als dem regionalen Leitbild angemessen, weil explizit die Erhaltung des ursprünglichen Charakters der Region (als bäuerlich bewirtschaftetes Hügelland) gefordert ist.

2. Nach der Prognose wie nach der Leitbildskizze ist mit einer weiteren Zunahme der Betriebe nebenberuflicher Landwirte zu rechnen. Ihre Zahl soll 1985 rund 550 betragen. Bei ihnen wird es sich zum Teil um «auslaufende» Betriebe handeln und zum Teil um solche, die ebenfalls dank ihrer besonderen Lage für die Wahrnehmung von Landschaftspflegeaufgaben in den Genuss flächenbezogener Abgeltungsbeiträge kommen sollten. Diese Abgeltungsleistungen setzen langdauernde Studien voraus. Wo möglich und nötig, sollten ihnen kurzfristig einsetzende Investitionshilfen zum Ausbau von Zweitwohnungen vorangehen[2].

3. In beiden Fällen kommt wiederum der Betriebsberatung eine wichtige Aufgabe zu. Nach den Umfrageergebnissen von Gerber beweisen nämlich gerade die am wenigsten gut ausgebildeten Landwirte das grösste Beharrungsvermögen. Fliessen nun allfällige flächenbezogene Bewirtschaftungsbeiträge dereinst vor allem ihnen zu, so ist zweifellos keine Gewähr geboten, dass die Mittel zielkonform eingesetzt werden und den optimalen Nutzen stiften. Auch die Gefahr einer weiteren Übermechanisierung wäre dann kaum gebannt, und anderseits würden solcherart von unqualifizierten Leuten geführte Betriebe auch kaum langfristig erhalten bleiben. Deshalb sollte künftig die Betriebsberatung darüber wachen und in der Art in den Dienst der regionalen Entwicklungspolitik gestellt werden, dass nicht unqualifizierte Bauern Investitionshilfen *und* flächenbezogene Bewirtschaftungsbeiträge erhalten, welche ihnen das Verbleiben in der (Voll-)Landwirtschaft erlauben, dieser anderseits aber nicht qualifizierte Landschaftspfleger sichern.

312 Industrie und Gewerbe

Branchenspezifisch wirkende Massnahmen sind Gegenstand der gesamtwirtschaftlichen Strukturpolitik, die zu den Aufgaben des Bundes gehört. Sie haben je nach der regionalen Verteilung der jeweils betroffenen Branchen des sekundären Sektors durchaus Bedeutung für die Regionalentwicklung. Wie die Analyse des sekundären Sektors gezeigt hat, trifft dies für das Obere Emmental insbesondere für die Nahrungs- und Genussmittelindustrie zu, und zwar für die Betriebsart Milchprodukte[3]. Die Stillegungsprämien für unrationell geführte Kleinkäsereien, wie sie im Zuge des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 nunmehr ausgerichtet werden, stellen allerdings nichts anderes dar als eine längst fällig gewesene Anpassungsintervention, die einer besseren «Strukturflexibilität» dient. Diese Massnahme verträgt sich mit dem wirtschaftlichen Teilleitbild für die Region denkbar gut. Sie dient namentlich dem arbeitsmarktpolitischen Ziel für den sekundären Sektor (Herbeiführung einer möglichst produktiven Branchenstruktur). Zusammenlegungen von Kleinkäsereien sollten daher von den betroffenen Genossenschaften mit Nachdruck unterstützt werden. Auf der Arbeitskräfteseite sollten die Mittel der kantonalen Wirtschaftsförderung nötigenfalls flankierend eingesetzt werden, um mittels Umschulungsbeiträgen eventuell freiwerdende Arbeitskräfte gezielt der regionalen Wirtschaft zuzuführen[4]. Arbeitskräfteumschichtungen in grosser Zahl dürften von dieser branchenspezifisch wirkenden Bundesintervention allerdings nicht ausgelöst werden. Eine branchenspezifische Förderungspolitik, die nicht ausschliesslich Anpassungsinterventionen wie die soeben erwähnte beinhaltet, könnte sich sehr leicht als zu schematisch erweisen

[1] Der Lokalisierung solcher Betriebe wird in bezug auf die Festlegung von Bodeneignung und Flächenbedarf künftig insbesondere die landwirtschaftliche Eignungskarte des Kantons Bern dienen. Es wird sich um Betriebe handeln müssen, deren Böden eine vergleichsweise noch günstige Ertragsintensität versprechen und auch eine Bemessung der flächenbezogenen Beiträge erlauben, mit welchen sich die gewünschte Bewirtschaftungsintensität tatsächlich erreichen lässt.

[2] Vgl. S. 155 f.

[3] Vgl. S. 95 f.

[4] Vgl. Kap. 322.2 hiernach.

und marktmässig erzwungene, notwendige Strukturwandlungen gelegentlich gar verzögern. Die Strukturpolitik des Bundes in den vergangenen Jahrzehnten hat etliche Beispiele geliefert. Die Mobilität der Arbeitskräfte – oder allgemeiner: die Ausrichtung der Wirtschaftsstruktur auf die veränderten Nachfrageverhältnisse – würde damit gehemmt. Eine regionale selektive Industriepolitik bedient sich statt dessen mit Vorteil des standortpolitischen Instrumentariums. Anzustreben ist laut Leitbildskizze, dass sich der Anteil der als expansionsstark geltenden Branchen im Oberen Emmental erhöhen soll. Verzichtete man darauf, diesen Prozess zu gestalten, so wäre bestenfalls mit dem «Gewinn» von Betrieben zu rechnen, «die nur deshalb zur Umsiedlung bereit sind, weil sie nicht imstande sind, mit dem höheren Lohnniveau industrieller Zentren zu konkurrieren»[1]. Wichtiger als Massnahmen zur Beeinflussung der Branchenstruktur sind daher aus der Sicht von Kanton und Region für den industriellen Sektor jene, die auf die Hebung des Standortfaktors abzielen[2].

313 Dienstleistungen, insbesondere Fremdenverkehr

313.1 Ein Grundsatzentscheid für Massnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs

Das zentralörtliche Dienstleistungsangebot und die künftige räumliche Verteilung der Arbeitsplätze in Dienstleistungszweigen sind weitgehend von der Entfaltung des sekundären Sektors und der Bevölkerungsentwicklung abhängig. Sie sind im wesentlichen über die Wohnortfaktoren beeinflussbar. Immerhin stellt sich die Frage, wie für den Tourismus ein Massnahmenbündel in den gröbsten Zügen aussehen könnte[3].

Ausgehend von den Ergebnissen der Analyse des touristischen Entwicklungspotentials wurde der Fremdenverkehr in der Leitbildskizze des 4. Teils nicht schwergewichtig als sogenannter Initialzweig behandelt. Zwar konnte festgestellt werden, dass einzelne bestehende Ansätze zu einem touristischen «Mittelstandangebot» grössere Investitionen rechtfertigen könnten, *sofern* das Erfordernis der Konzentration der verfügbaren Mittel auf einige wenige Projekte beachtet wird. Der Leitbildentscheid zugunsten des Mittelstands- und Familientourismus – als einem touristischen Basic-Zweig – neben der Weiterführung der Naherholungsaufgaben, in welche die Region zufolge ihrer Lage im Nahbereich der Mittellandagglomerationen gewissermassen hineingeglitten ist, soll indessen auch dem (ausserökonomischen) Postulat der Erhaltung des ursprünglichen Charakters der Region Rechnung tragen.

Bei den vorzuschlagenden Massnahmen handelt es sich demnach um ein echtes Optimierungsproblem *und* um ein Quantifizierungsproblem: Welche Anlagen und Einrichtungen sind wo und in welcher Dosierung vorzusehen? Nach dem in Tabelle 54 entworfenen zahlenmässigen Bild der anzustrebenden Sektoralstruktur soll der Dienstleistungssektor der Region 1985 rund 2600 Arbeitsplätze stellen. Entsprechend den – rein verbalen – Prognoseannahmen für die einzelnen Dienstleistungszweige wird das regionale Gastgewerbe nicht zu den stark wachsenden Zweigen gehören. Wenn man davon ausgeht, dass von seinen 260 Arbeitsplätzen (1965) rund 150 dem eigentlichen touristischen Beherbergungsgewerbe zuzurechnen waren[4] und diese Relation auch für 1985 – in Anbetracht der weitgehenden Naherholungsfunktion der Region – kaum gesteigert werden kann, so sind als Zielwert rund 190–200 *Voll*-arbeitsplätze in Hotellerie und Beherbergungsgewerbe anzustreben. Das notwendige Mehrangebot von rund 50 Arbeitsplätzen dieses Typs kann sich schätzungsweise je zur Hälfte auf den Raum Langnau–Talgemeinden (inkl. Moosegg/Lüdern) und auf den Raum Schangnau verteilen. In beiden Räumen erscheint eine Rekrutierung von hauptberuflichen Arbeitskräften in diesem Umfang bis 1985 selbst dann möglich, wenn man die Treue der landwirtschaftlichen Bevölkerung zur Scholle gebührend berücksichtigt. Damit ist auch bereits der Entscheid über die räumliche Verteilung vorzuschlagender touristischer Investitionen gefällt. Die entsprechenden Marschrichtungen sollten unter optimaler Ausnützung bereits bestehender Ansätze und in Kenntnis der (laut Lageanalyse) entwicklungsfähigen Gebiete lauten:

[1] *Nowotny, E.*, Regionalökonomie – Eine Übersicht über Entwicklung, Probleme und Methoden (Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Bd. 12), Wien 1971, S. 63.

[2] Vgl. Kap. 32 hiernach.

[3] Ein Konzept für den Fremdenverkehr im Emmental muss von den touristisch interessierten Kreisen der Planungsregion und des Gesamtgebietes des VVE praxisnah und in einem echten Willensbildungsprozess erarbeitet werden. Diese Ausführungen möchten dafür nur erste Grenzen abstecken im Sinne eines unverbindlichen Vorschlages.

[4] Die Betriebsart 8001 (Hotels, Gasthöfe, Fremdenpensionen) beschäftigte rund 150 Personen. – BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen.

1. Stärkung von Langnau als Tagungsort und als Ausgangsort für die verschiedenen touristischen Gästekategorien mittels Ausbau des zentralörtlichen Angebotes zur Gästeunterhaltung und seiner Hotellerie;
2. Beschränkung der touristischen Investitionen für Gästekategorien, die eine intensive (sportliche) Betätigung wünschen, auf Schangnau (innerhalb der Region) sowie im weiteren Verbandsgebiet auf eine Erschliessung des Raumes Ringgis–Aebersold–Linden–Aeschlenalp–Wachseldorn; in beiden Fällen ist davon auszugehen, dass nur Einrichtungen, die auch dem Wintersport dienen, grössere Investitionen rechtfertigen;
3. Förderung und Konsolidierung der ruhesuchenden, aber an ein gewisses Mass an Hotelkomfort und touristische Einrichtungen gewöhnten und auf Individualität bedachten Mittelstandgästekategorien (insbesondere Familien mit Kindern). Ein Angebot dieses Typs bieten bereits die Betriebe von Lüdern und Moosegg; einige Ansätze sind ferner mit Chuderhüsi, Blappach und Hochwacht vorhanden. Ausserhalb der Planungsregion, aber *im* Gebiet des VVE, zählt auch das Rüttihubelbad zu diesem rationalisierungs- und investitionsbedürftigen Hotellerietyp.
Negativ fällt damit der Entscheid über Fremdenverkehrsinvestitionen für den Grossteil des Napfgebietes aus. Ferner hat eine Erschliessungsaktion für Zweitwohnungen, die zwar als siedlungspolitisch erwünscht erachtet wurde, touristisch nur sekundäre Bedeutung. Die Aufgabe des übrigen traditionellen Emmentaler Gastgewerbes als Wirtschaftsfaktor wird durch diese Konzentration der Förderungsvorschläge nicht etwa verkannt. Es ist indessen spezifischen Förderungsmassnahmen weniger zugänglich und bedarf vor allem persönlicher Impulse. Nach den Ergebnissen der Lageanalyse bedürfen ferner die Trägerschaft des emmentalischen Fremdenverkehrs und die (Werbe-)Anstrengungen einer konsequenten Ausrichtung auf die anzustrebende Struktur, um ihm am Markt eine seinen Möglichkeiten entsprechende Stellung zu verschaffen. Eine erste Anregung in dieser Beziehung sowie generelle Hinweise auf Finanzierungshilfen der öffentlichen Hand in touristische Investitionen schliessen sich an die Darstellung der investitionswürdigen Bereiche an.

313.2 Ausbaumöglichkeiten des touristischen Angebotes von Langnau

Die touristische Lageskizze hat gezeigt, dass sich der Grossteil der Fremdenverkehrs-Suprastruktur des oberen Teils des VVE und der Region Oberes Emmental auf Langnau konzentriert. Eine Ausnahme bilden einzig die Anlagen für den alpinen Skilauf. Auch das Beherbergungs- und gastgewerbliche Angebot befindet sich schwergewichtig im Regionszentrum. Langnau ist ferner Durchgangspunkt und oftmals Knotenpunkt von Verkehrswegen zu Ausflugsorten und zu Ausgangspunkten für Wanderungen.
In einem Konzept zur Förderung des Fremdenverkehrs in der Planungsregion Oberes Emmental und im oberen Teil des Verkehrsverbandsgebietes muss daher Langnau eine Stärkung erfahren, wenn Impulse aus dem Tourismus, sei es in seiner Erscheinungsform als Basic-Fremdenverkehr (Fremdenbeherbergung), sei es als Naherholungs- (Ausflugs-)Verkehr, auf die ganze Region einwirken sollen. Angebotsseitig stehen, wenn bis 1985 rund 25 Arbeitsplätze im touristischen Beherbergungssektor geschaffen werden sollen, vor allem drei Aktionsbereiche im Vordergrund lokaler Ausbauanstrengungen.
1. *Verbesserung des Beherbergungsangebotes:* Während in der kurzen Sommersaison die volle Auslastung des qualitativ sehr unterschiedlichen Bettenangebotes Langnaus in den letzten Jahren keinerlei Schwierigkeiten bereitete, wirken sich die kleine Bettenzahl pro Betrieb und die teils ungenügende Zimmerausstattung vor allem in der Zwischensaison für gezielte Aktionen, wie Beherbergung grösserer (ausländischer) Reisegruppen, Tagungen und Kurse, als Hemmnis aus. Zu prüfen wäre daher eine Angleichung des Komfortniveaus der Zimmer in den grösseren Hotels und Gasthöfen, die mindestens durchwegs fliessendes Wasser und Dusche erhalten sollten[1]. Ferner wäre der Neubau eines Hotels garni der mittleren Preisklasse in Nähe Hallenbad zu überlegen. Eine derartige Erweiterung des Beherbergungsangebotes um mindestens 50 Betten, das ja gemäss Leitbildskizze auch dem Familientourismus dienen soll, wäre allenfalls in Anlehnung an eine Hotelkette zu planen, welche diese Angebotsschicht ebenfalls betreut.
2. *Tagungstourismus:* Eine Hebung der ausserordentlich ungünstigen prozentualen Bettenbelegung vor allem im Winter dürfte nur mittels gezielter Massnahmen möglich sein. Im Vor-

[1] Wenn die Gäste nicht von *einem* Anbieter aufgenommen werden können, so sollte wenigstens die Unterbringung in verschiedenen Häusern zu einheitlichen Bedingungen gesichert sein.

dergrund steht die Durchführung grösserer Tagungen und Kurse, die aus organisatorischen Gründen auf gute Bahnverkehrsverbindungen (Schnellzugshalte) angewiesen sind. Es sollte untersucht werden, ob ein bestehender Hotelbetrieb die baulichen und organisatorischen Voraussetzungen für den Ausbau von Tagungslokalen verschiedener Grössen besitzt. Sie müssten jedenfalls über alle Hilfsmittel moderner Tagungs- und Konferenzführung (Tonanlage, Projektions- und Filmanlage, flexible Bestuhlung für Konferenz, Arbeit in Gruppen und Bankette bis zu 300 Personen) verfügen. Diese Möglichkeiten wären gegebenenfalls in einem speziellen Gutachten abklären zu lassen. Insbesondere bedürfen in diesem Zusammenhang die Rationalisierungsmöglichkeiten der gesamten Betriebsorganisation in Frage kommender Betriebe einer gründlichen Abklärung. Sollte sich ergeben, dass nur ein Hotelneubau den heutigen Anforderungen des Tagestourismus (inkl. Kurswesen) genügen kann, so wären Kombinationsmöglichkeiten mit Verbänden oder der öffentlichen Hand[1] zu suchen. Eine derartige Symbiose dürfte überdies das Kernproblem der ungenügenden Bettenbesetzung und der dennoch ungenügenden Beherbergungskapazität an Sommerferien- und Wochenendspitzentagen am ehesten lösen helfen.

3. *Kurortseinrichtungen:* Mit Ausnahme von Skigebieten für den alpinen Skilauf verfügt Langnau gemäss Lageanalyse auf Gemeindegebiet oder in unmittelbarer Nähe über einige Kurortseinrichtungen, die für den Familien-Mittelstandstourismus unabdingbar sind. Diese Ansätze sollten ausgebaut werden; dabei gilt es, die für den Wintertourismus bestehenden Limiten zu beachten. Im Vordergrund stehen dabei:

- Erstellung eines Campingplatzes (ohne Dauerbelegung durch Wohnwagen) in der Nähe der Hallen- und Freibadanlage.
- Errichtung eines Fitnessparcours in der Nähe der Badanlage.
- Ausbau des Wanderwegnetzes im Gemeindegebiet und insbesondere Errichtung von motorfahrzeugfreien Spazierwegen. Sie sollten keine zu grosse Steigungen enthalten und auch von der Bodenbeschaffenheit her sowohl älteren Gästen als auch Familien mit Kleinkindern (Kinderwagen!) zugänglich sein.
- Schaffung täglicher Tanzgelegenheiten.
- Vergünstigungen für Hotelferiengäste zum Besuch von Bad, Eisbahn und Tennisplatz.
- Prüfung der Einrichtung eines Kinderhütedienstes für Gäste während der Sommerferien

313.3 Entwicklungsmöglichkeiten für Schangnau

Als touristisch ausbauwürdig dürfen heute nur noch solche Gegenden gelten, die bereits ein gewisses Potential (Beherbergungseinrichtungen, Beförderungsanlagen, Erschliessung) aufweisen. Neuerschliessungen sind angesichts der ausgeprägten Kapitalintensität neuer touristischer Arbeitsplätze nur dort noch am Platz, wo die Analyse der Standortbedingungen ganz besonders günstige Verhältnisse, insbesondere aber ein hervorragendes potentielles Skigebiet nachweisen kann. «Reine Sommergebiete lassen sich heute nicht mehr verantworten . . .»[2]. Legt man in diesem Sinn die unerlässlichen strengen Massstäbe an, so zeigt sich im Licht der touristischen Lageanalyse, dass Schangnau als einzige Gemeinde der Region mit Bumbach-Roseggli ein schon heute ausreichend erschlossenes Skigebiet und eine ausreichende Schneesicherheit nachweisen kann, dass es über Beförderungsanlagen für Skifahrer, eine Beherbergungskapazität von rund 80 Betten und über zwei Verpflegungsbetriebe verfügt. Es befindet sich zudem in der für die Errichtung eines Circuit touristique unerlässlichen Nähe des bereits einen guten Namen geniessenden Ski- und Ausflugsortes Marbach LU. Für den Sommertourismus kann Schangnau (mit dem Kemmeribodenbad) als Ausgangs- und Durchgangsort für voralpine Wanderungen im Hohgant–Schratten-Gebiet und im Raum Räbloch–Kemmeriboden gelten. Diese – wenn auch vergleichsweise bescheidenen – touristischen Ansätze sowie die Möglichkeit, eine Verbindung mit dem Kurort Sörenberg zu schaffen, sprechen dafür, allfällige touristische Neuinvestitionen innerhalb der Region ganz auf Schangnau auszurichten[3].

[1] Bekanntlich beschäftigt sich der Bund mit der Schaffung eines eigenen Kurszentrums, das ausserhalb des Agglomerationsgebietes, aber in einer grösseren Ortschaft mit guten öffentlichen Verkehrsverbindungen und in relativ zentraler Lage errichtet werden soll. Es wäre zu prüfen, ob nicht auch Kanton und Verbände im Rahmen der allenorts intensivierten Anstrengungen zur Kader- und Personalschulung als Interessenten anzusprechen sind.

[2] *Risch, P.*, Rückblick und Ausblick im schweizerischen Fremdenverkehr, in: Publikationen des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes, Nr. 65, o.O. 1971, S. 25.

[3] Bäder- und Skiliftanlagen im Nahbereich grösserer Ortschaften gelten nicht primär als touristisch relevante Einrichtungen, sondern als Anlagen, die vor allem für die Wohnattraktivität wichtig sind.

1. Die weiter vorne erwähnte Schaffung von 20 bis 30 Vollarbeitsplätzen im engeren Fremdenverkehr (Beherbergung) erfordert erhebliche Anstrengungen. Indessen können im Falle von Schangnau für Arbeitskräfte dieser Gemeinde (und auch für solche aus einem Teil der Gemeinde Eggiwil) weder im Ort selber noch im soziologisch vertretbaren (funktionalen) Nahpendlerbereich alternative Arbeitsplätze (Industrie, Gewerbe) in ausreichender Zahl geschaffen werden, um die Abnahme der Bevölkerung unter die Schwelle von 900 Einwohnern bis 1985 zu verhindern. Wenn nun touristische Arbeitsplätze in so grosser Zahl auf eine Bevölkerung von rund 900 Personen (1985) geschaffen werden sollen, so müssen sie im Winter *und* im Sommer Vollexistenzen bieten können; andernfalls besteht die Gefahr, dass die Abwanderung anhält und Investitionsruinen hinterlässt. Das erfordert, dass ein touristisches Konzept Schangnau nicht bloss als Ausflugsort aufzurüsten versucht. Im Rahmen eines detaillierten touristischen Konzeptes für Schangnau wäre durch Fachleute zu prüfen, inwiefern der Ortsteil Bumbach zu einem Ferienort für Familien und Personen, die an einem ruhigen Ort ein beschränktes Ferienortangebot suchen, ausgebaut werden könnte. Dabei wäre von Anfang an auf eine Verbindung der Skigebiete und generell auf eine Funktionsteilung mit Marbach sowie (für den Wintersport) auf eine Verbindung mit Sörenberg zu achten. Zu den bestehenden Einrichtungen – zwei Skilifte am N-exponierten Hang, Übungslifte, eine Pension/Restaurant, ein Restaurant mit Saal, Einkaufsläden für den täglichen Bedarf sowie (für Ausflugs- und Feriengäste im Sommer) Kurhaus/Bad Kemmeriboden – wären beispielsweise folgende Projekte auf ihre Zweckmässigkeit hin zu prüfen:

- Errichtung einer Ferienhaussiedlung mit einer Anzahl Wohnungen, die in angemessenem Verhältnis als Zweitwohnungen zum Verkauf oder für langfristige Vermietung[1] angeboten und als kurzfristig mietbare Ferienwohnungen zur Verfügung stehen sollten. Die Bettenzahl der in einer speziellen Ferienhauszone, also räumlich konzentriert, am S-exponierten Hang des Lochsitenberges zu erstellenden Ferien- und Zweitwohnungen müssten in einem festzulegenden Verhältnis zum kurörtlichen Angebot (Sommer) und zur Beförderungskapazität (Wintersport) stehen[2]. Nur ein grösseres Beherbergungspotential rechtfertigt auch Investitionen, die für eine derart kleine Gemeinde in jedem Fall einen erheblichen Bedarf an Versorgungs- und Entsorgungsanlagen nach sich ziehen.
- Wenn nicht ein reiner Ausflugsort mit lediglich hohen Wochenendfrequenzen und einer langen toten Saison entstehen soll, so dürfte die Ergänzung des neuzuschaffenden Ferienwohnungsangebotes durch einen Hotelbetrieb, der gewissermassen Mittelpunkt und gesellschaftliches Zentrum des Ferienortes ist, frühzeitig anzustreben sein. Das Bettenangebot muss wiederum in einem festzulegenden Verhältnis zu jenem der Parahotellerie stehen. Von Fachleuten erarbeitete Richtwerte sind zu berücksichtigen; 60–100 Betten, eventuell zum Teil in Appartements, dürften eine erste Grössenordnung abgeben.
- Entscheidende Bedeutung für die Lebenschancen eines Familien-Ferienortes mit einigen hundert Betten kommt zweifellos den Wintersporteinrichtungen zu. Wie erwähnt, dürfte ein Ausbau von Schangnau-Bumbach nur in Anlehnung an das wesentlich günstigere Voraussetzungen bietende Marbach ein vielfältiges Pistenangebot mit wechselndem Schwierigkeitsgrad sicherstellen und zu einer Art Skizirkus führen. Der näheren Prüfung wären mit Blick auf einen Vollausbau daher zu unterziehen:
  - Sessellift (eventuell Kabinenumlaufbahn) Bumbach–Marbachegg (schiefe Länge ca. 2,5 km, Höhendifferenz 500 m);
  - Skilift Luterschwändli (schiefe Länge ca. 2 km, Höhendifferenz 490 m), ein bis zwei weitere Übungslifte;
  - Skilanglaufloipe: Abklärung einer möglichen Anlage im S-exponierten Hang; Markierung von Skiwanderwegen;
  - Schwimmhalle in Verbindung mit dem Hotel, die gleichzeitig der Öffentlichkeit und der Schule zur Verfügung steht (zu prüfen wäre die Kombination mit einem Freibad);
  - Erstellung einer Strassenverbindung nach Sörenberg. Diese erscheint angesichts der geringen Höhenlage von Schangnau (912–930 m ü.M.) unerlässlich, damit in schneearmen Wintern Ausweichgelegenheiten nach dem schneesicheren und höhergelegenen Sören-

[1] Z.B. auch an sozialtouristische Unternehmungen, mitgliederstarke Verbände oder Grossfirmen. Solche Institutionen sind nach übereinstimmenden Aussagen nur für Feriensiedlungen zu interessieren, wenn die Gewähr für Zweisaisonbetrieb, Schneesicherheit (Standort mindestens 1000 m ü. M.) und eine minimale Konzentration von Gemeinschaftseinrichtungen bestehen.

[2] Gegenwärtig beträgt das Verhältnis zwischen Hotel-/Gasthofbetten und Parahotellerie (inkl. Zweitwohnungen) ca. 76:86.

berg gewährleistet werden können. Die überwiegende touristische Bedeutung einer solchen Gemeindestrasse ergibt sich aus der Einordnung in das touristische Gesamtkonzept und würde die Beitragsberechtigung im Rahmen der kantonalen Strassenbausubventionierung unterstreichen.

- Für den Ausbau als Sommerferienort erscheint der Bau eines kleinen Freibades, die Erstellung von Tennis- und Spielplätzen, Vita-Parcours sowie von Kleinsportanlagen (Minigolf) und eines Zelt-, eventuell eines Caravanningplatzes unerlässlich. Ferner wären Spazierwege (Familien mit Kleinkindern!) und insbesondere ein autofreier Gehweg von Kemmeriboden nach Schangnau-Dorf anzulegen.
- Die touristische «Suprastruktur» müsste zweifellos durch ein Einkaufs- und Dorfzentrum (Lebensmittelladen, Coiffeur, Drogerie, Tea-Room, Tanzgelegenheit, Verkehrsbüro in Verbindung mit dem Hotel) ergänzt werden.
- Eine Aktion zur Sanierung und zum Ausbau von Ferien- und Zweitwohnungen in Bauernhäusern wurde summarisch wohl als Mittel der bäuerlichen Selbsthilfe bezeichnet, nicht aber als substantieller Beitrag zur eigentlichen touristischen Erschliessung einer ganzen Region. Im Nahbereich von Fremdenorten mit einer touristischen Infra- und Suprastruktur, die möglichst hohe Frequenzen erfordern, stellen Ferienwohnungen in Bauernhäusern dagegen einen unerlässlichen Bestandteil eines preislich und ausstattungsmässig breiten Angebotes für den Familientourismus dar. Im unmittelbaren Einzugsgebiet von Schangnau-Bumbach sollte ausbauwürdiger Wohnraum nicht nur mit einem für Sommer- und Winterferien angemessenen Komfortniveau versehen werden. Noch wichtiger erscheint, dass ein derartiges zusätzliches Beherbergungspotential dem kurzfristig verfügbaren Bettenangebot des Ferienortes auch effektiv zur Verfügung steht. Die Einhaltung eines genormten Ausstattungs- und Preisniveaus und die zentrale Vermietung durch die örtliche Fremdenverkehrsleitstelle erscheint daher besonders wichtig.
- Die anvisierte Durchmischung des Beherbergungsangebotes verlangt im Rahmen des skizzierten Ausbauprogrammes, dass mit dem Ausbau und mit der Vermietung von Ferienwohnungen in Bauernhäusern allmählich eine eigentliche Parahotellerie entsteht. Hotel, Feriendorf, Camping und Nebenanlagen dürften schätzungsweise rund 15 Vollarbeitsplätze zu schaffen vermögen. Zehn weitere hätte demnach allein die Privatzimmervermietung zu stellen. Dazu kämen die dem Zweig «Verkehr» und «übrige Dienstleistungen» zuzurechnenden Arbeitsplätze der Bahnen und Liftanlagen sowie der zentralörtlichen Einrichtungen (10–15 Arbeitsplätze).

2. Wenn einmal ein touristisches Entwicklungsziel für Schangnau im Sinne der vorstehenden, bewusst grob skizzierten Leitlinien in ein Konzept umgesetzt werden soll, so stellt sich sehr bald die Frage nach der Trägerschaft für die zahlreichen Detail- und Investitionsstudien sowie für die Finanzierung. Die Verschiedenartigkeit der zu erfüllenden Funktionen erfordert eine koordinierte Realisierung und zeitliche Abstimmung der zu übernehmenden Aufgaben (Entwicklungsstrategie). Wegleitend für die zeitliche Einplanung der verschiedenen Anlagen und Einrichtungen muss dabei der Förderungseffekt der kurörtlichen Einrichtungen sein, der sich aus der Gegenüberstellung des mutmasslichen Wertschöpfungsbeitrages und der Investitionen pro Arbeitsplatz einigermassen verlässlich ermitteln lässt. Derartige Detailstudien sollten einer besonderen Entwicklungsgesellschaft übertragen werden, welche eng mit der touristischen Leitstelle der verschiedenen Fremdenverkehrs-Interessenten der Region zusammenarbeitet und Fachleute beizieht. Tabelle 57 zeigt eine mögliche Arbeitsteilung zwischen verschiedenen in Frage kommenden Trägern einer touristischen Erschliessung von Schangnau für die wichtigsten Entfaltungsbereiche. Dabei wird die Frage der zeitlichen Staffelung der Investitionen, welche auch von den finanziellen Möglichkeiten des Erschliessungsunternehmens abhängt, nicht berührt. Eine von Anbeginn klare Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen möglichen Trägern erscheint jedenfalls als unerlässlich, wenn die stets divergierenden Individual- und Allgemeininteressen unter das gemeinsame Entwicklungsziel – Schaffung eines touristischen Schwerpunktes für die Gesamtregion – gestellt werden sollen.

3. Die Abgrenzung der Trägerverhältnisse in einem Gesamtkonzept gehört im besonderen zu den Grundvoraussetzungen für die Auslösung staatlicher Finanzierungshilfen für touristische Grossprojekte. Welche Kredithilfen im Einzelfall in Anspruch genommen werden können, wird sich erst aus einem integrierten Gesamtprogramm, ihm entsprechenden Detailprojekten und aufgrund von Rentabilitätsberechnungen entscheiden lassen. Einige allgemeine Hinweise über die für ein Projekt Schangnau grundsätzlich offenstehenden öffentlichen Finanzquellen enthält Kap. 313.7.

Tabelle 57

Entwicklungsmöglichkeiten für Schangnau: Funktionendiagramm der Investitions- und Massnahmenträger

Aufgabe	Träger						
	Gemeinde Schangnau	Erschliessungs-AG	Verkehrsverband (VVE)	Lokaler Verkehrsverein	Betriebsausschuss RB Langnau	Planungsverband Region OE	Private
	Funktionen						
Generelle Entwicklungsstudien und Finanzplanungen	M	P A	M	V	P M K	K	
Regional- und Ortsplanung	A	V		V	M	A	
Landerwerb, -erschliessung	A	X				K	A
Erstellung von touristischen Transporteinrichtungen	K	X		V	P M	K	
Erstellung von Sportanlagen	M	X		M	P	K	
Bau, Ausbau, Verkauf, Vermittlung von Beherbergungs- und Verpflegungseinrichtungen		X	V	M	P	K	A
Zentrale Anlagen (Läden, Restaurants, Verkehrsbüro)		P A		M	V		M A
Personalrekrutierung, -ausbildung	M	M	P K	M	V		A
Nicht direkt rentable touristische Anlagen (Infrastruktur)	A	V P			M	M K	
Koordination mit Marbach		X	V M	M A	P K	K	
Werbung, Marketing		X	V M	M A	P K		

V = Vorschlag (Ideen entwickeln)
M = Mitsprache (Mitarbeit, Beratung)
P = Planung
A = Ausführung, Durchführung
K = Kontrolle (Zweckmässigkeit, Erfolg)
X = Gesamtfunktion (V, M, P, A, K)

Quelle: Eigene Darstellung nach: *Studiengruppe für Neukonzeption des Verkehrsvereins Berner Oberland,* Diskussionsbeitrag zu einer Neukonzeption des Verkehrsvereins Berner Oberland, Bern 1971 (hektographiert), S. 15.

313.4 Weitere Massnahmen zur Gestaltung des touristischen Angebotes im Oberen Emmental und im übrigen Verbandsgebiet

Zu prüfen bleiben die Fragen nach Möglichkeiten zur Gestaltung des Ausflugs- und Naherholungsverkehrs, von weiteren sommer- und wintertouristischen Kleinzentren sowie der lokaltouristischen Möglichkeiten einzelner Orte im übrigen Verbandsgebiet.

1. *Massnahmen zur Gestaltung des Ausflugsverkehrs:* Da das Obere Emmental und die Hügellandgemeinden im übrigen Verbandsgebiet sich der Funktion eines agglomerationsnahen Erholungsraumes in Zukunft immer weniger werden entziehen können, drängt sich angesichts des bereits recht dichten Netzes von beliebten und mit privaten Verkehrsmitteln erreichbaren Ausflugszielen nicht eigentlich die Schaffung neuer Naherholungsattraktivitäten auf. Vielmehr wird es sich darum handeln, die als Wandergebiete vorzüglich geeigneten Höhenzüge vom motorisierten Verkehr möglichst freizuhalten, um die an Spitzentagen oft über ihre Aufnahmefähigkeit hinaus beanspruchte Verkehrsinfrastruktur im Einzelhofgebiet bzw. die sie unterhaltenden Gemeinden nicht zu überfordern. Die Anlage von Parkplätzen an Ausgangsorten zu beliebten Ausflugspunkten sollte daher durch den Kanton möglichst gefördert werden. Meist übersteigt dieses letztlich überregionale Anliegen die Interessenlage und die finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Gemeinden. Ein Kataster reiner Ausflugsgebiete und der zu ihrer bestmöglichen Gestaltung erforderlichen Anlagen, Auflagen und Verbote und sonstigen Einrichtungen sollte im Rahmen des VVE baldmöglichst erarbeitet werden, um konkrete Begehren dokumentieren zu können.
Im übrigen drängt sich verschiedentlich eine organisatorische und führungsmässige Stärkung der an Ausflugsorten gelegenen Verpflegungsbetriebe auf. Ihre Möglichkeiten, gleichbleibende Frequenzen zu erzielen, sind begrenzt. Deshalb sollte insbesondere die interne Betriebsstruktur durchwegs darauf ausgerichtet werden, Spitzenbelastungen mit allen Mitteln der Rationalisierung des Betriebsablaufes (mit Einschluss des Übergangs zur mindestens partiellen Selbstbedienung) bewältigen zu können. Wo Betriebsinhaber die unternehmerischen Voraussetzungen zu Umstrukturierungen erbringen, insbesondere aber, wo Möglichkeiten von Betriebszusammenlegungen bestehen, sollten die gemäss Art. 5 des bernischen Wirtschaftsförderungsgesetzes (Finanzierungshilfe für Strukturverbesserungen) vorgesehenen Mittel auch für Betriebe des Naherholungs- und Ausflugstourismus greifbar sein. Grundvoraussetzung hierfür wird indessen auch in Zukunft eine ausgeprägtere unternehmerische Einstellung und Risikobereitschaft eines Teils des Gastgewerbes der Region und des Einzugsgebietes des VVE sein.

2. *Ausbaumöglichkeiten im Gebiet Aebersold-Ringgis:* Das Gebot der Konzentration neuer touristischer Investitionen auf die wirklich entwicklungsfähigen Gebiete[1] scheint einzig im Gebiet Aebersold-Ringgis (Gemeinden Bowil, Schlosswil [Enklave]) und Linden eingehende Eignungsstudien zu rechtfertigen. Die bereits vorhandenen Ansätze zum Aufbau einer Parahotellerie, eine verhältnismässig günstige Höhenlage (Ringgis, 1200 m ü.M.) in Verbindung mit einer möglichen mehrstufigen Erschliessung des N-exponierten Hanges als Skigebiet mit unterschiedlichen Schwierigkeitsgraden sowie die Möglichkeiten einer Verbindung mit dem Skigebiet Linden sprechen für eine Grobabklärung ungefähr in folgendem Rahmen:
- Festlegung der von der Eignung als Skigebiet und der Erreichbarkeit her anzusprechenden Gästekategorie (z.B. Tagesausflügler, Familien für längerdauernde Ferien, Jugendgruppen für Lager) sowie der Attraktivität für den Sommerbetrieb,
- Festlegung der notwendigen Transport-, Beherbergungs- und Verpflegungsanlagen und -kapazitäten sowie der verkehrsmässigen Erschliessung,
- Abklärung der erforderlichen Versorgungs- und Entsorgungsanlagen und ihrer Trägerschaft,
- Studium der möglichen Trägerschaft von Erschliessung, Beförderungs- und Beherbergungsanlagen,
- Ausarbeitung genereller Projekte mit Investitionsrechnungen und Finanzierungsplan.

Grundsätzlich wäre wie im Falle von Schangnau eine Ausrichtung auf mittlere Kaufkraftschichten und auf den Familientourismus in erster Linie zu prüfen. Des weitern müsste angesichts der zeitlich sehr günstigen Erreichbarkeit des Ringgisgebietes die Komponente Tagesausflugsverkehr besonders in Rechnung gestellt werden, und zwar für Sommer- und für Wintertourismus. Mit Bezug auf die «Kurortseinrichtungen», bedeutet dies, dass ein Projekt Ringgis-Aebersold vor allem eine klare Trennung seiner Funktionen für erholungssuchende Feriengäste und für Tages- und Wochenendgäste vorsehen müsste. So wären z.B. Verpflegungsstätten, Skipisten und -loipen grundsätzlich auf hohe Spitzenbelastungen und für den Abendbetrieb zu planen. Zur Dämpfung allfälliger Spitzenbelastungen wäre insbesondere die Möglichkeit zur Schaffung eines Pisten- und Transportsystems nach Linden sowie von weiteren Spazier- und Wanderwegen nach dem Gebiet Chuderhüsi zu prüfen. Die Initiative zur systematischen Überprüfung von Ausbaumöglichkeiten im Gebiet Aebersold-Ringgis sollte von einer lokalen Interessengemeinschaft

[1] Und zwar im Sinne von «Subregionen» oder touristischen Förderungseinheiten.

möglichst von Anfang an in Verbindung mit dem Betriebsausschuss des Reisebüros Langnau als dem umfassenden touristischen Fachgremium des Verbandsgebietes angestrebt werden.

3. *Vorschläge für die Ausgestaltung des touristischen Angebotes einzelner Ortschaften:* Auch für das übrige Verbandsgebiet muss eine eingehende Studie über die Möglichkeiten des Lokaltourismus vorbehalten bleiben. Hier sollen nur einige erste Hinweise über in Detailstudien zu behandelnde Fragenkreise für die touristisch bedeutendsten Orte des Verbandsgebietes erfolgen.

- *Burgdorf:* Die Möglichkeiten der Stadt Burgdorf im Fremdenverkehr liegen ausgeprägter als für Langnau im Individualtourismus für mittlere bis gehobene Kaufkraftschichten, für welche Atmosphäre und Annehmlichkeiten einer Kleinstadt bei der Wahl eines Durchgangs- oder Standquartieres entscheidend sind. Der mit Bahn und Privatwagen auch für ausländische Gäste bequem erreichbare Ort für Sommerferien mit vielfältigen Möglichkeiten zu leichten Spaziergängen und Besichtigungen könnte eine Intensivierung der Ortswerbung im Ausland (z.B. Niederlande) ins Auge fassen. Dagegen würden eine Intensivierung des Tagungs- und des Gruppenreiseverkehrs eine Vergrösserung und qualitative Angleichung des Bettenangebotes und des Zimmerstandards sowie die Realisierung des Saalbauprojektes erfordern.
- *Sumiswald:* Gewisse Entfaltungsmöglichkeiten im Fremdenverkehr liegen für Sumiswald abgesehen vom Ausflugsverkehr nur in der Durchführung von (sozialtouristisch ausgerichteten) Gruppenferien und -lagern. Dazu schaffen die in jüngster Zeit erfolgte Eröffnung einer grösseren Gemeinschaftsunterkunft und die in absehbarer Zeit zu erwartende Eröffnung eines Hallenbades unerlässliche Voraussetzungen. Sie sind durch besondere Massnahmen zur Marktbearbeitung durch die regionale und lokale Fremdenverkehrsleitstelle zu ergänzen.
- *Huttwil, Konolfingen:* Zusätzliche Impulse für die lokale Wirtschaft könnten in den beiden verkehrsmässig nicht ungünstig gelegenen Orten vor allem von der regelmässigen Organisation grösserer Tagungen ausgehen. Dazu dürfte der Ausbau der bestgeeigneten Lokalitäten zu mit allen modernen Hilfsmitteln der Konferenz- und Vortragsführung ausgestatteten Tagungsräumlichkeiten unerlässlich sein. Entsprechende Initiativen sollten zunächst vom lokalen Gastgewerbe selber ausgehen.

313.5 Ausbau der touristischen Trägerorganisation

Laut Lageanalyse kann der Betriebsausschuss des Reisebüros Langnau als geeigneter Träger für Studium, Vorbereitung und Koordination umfassender Aktionen zugunsten des Fremdenverkehrs im Verbandsgebiet gelten. Kurzfristig sollte die Funktionsfähigkeit dieser Stabsstelle erhöht werden: Sie hätte als Fachgremium sämtlicher am Fremdenverkehr interessierter Organisationen gemäss Graphik 18 die touristischen Belange bei der Erarbeitung eines regionalen Gesamtentwicklungskonzeptes wirkungsvoll zu vertreten. Dafür erscheinen folgende Punkte als besonders wichtig:

1. Die Kompetenzzuweisung an den Betriebsausschuss muss möglichst umfassend sein. Indem die in Graphik 18 aufgeführten Organisationen ihre Spitzen in den Betriebsausschuss abordnen, ist die Gewähr für eine rationelle Geschäftsführung dieser Leitstelle an sich gewährleistet.

2. Eine Mitarbeit der touristischen Organisationen über den Betriebsausschuss, wie sie zur Realisierung grösserer touristischer Projekte, aber auch für eine wirkungsvolle Gemeinschaftswerbung und Marktbearbeitung unerlässlich ist, erfordert eine sachkundige Vorbereitung aller Geschäfte durch einen Fachmann. Daher sollte möglichst rasch die finanzielle Basis für die Anstellung eines vollamtlichen Verkehrsdirektors geschaffen werden. Ihm wären – in enger Verbindung mit dem Reise- und Verkehrsbüro Langnau – die Vorbereitung sämtlicher vom Betriebsausschuss zu behandelnden Geschäfte, Marktuntersuchungen und -bearbeitung, Beratungs- und Werbeaufgaben und besondere Studien zu übertragen. Ferner könnte auf diesem Weg eine bessere Aufgabenteilung in der Geschäftsführung des Reisebüros und unter den verschiedenen touristisch interessierten Organisationen (namentlich in bezug auf die Führung von Sekretariatsarbeiten) herbeigeführt werden.

3. Die Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen der Kommission für Fremdenverkehr der VWKE und dem VVE erscheint im Falle einer Stärkung des Betriebsausschusses als besonders wichtig. Da über einen mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Betriebsausschuss praktisch alle fremdenverkehrspolitischen Fragen direkt behandelt und entschieden werden könnten, liesse sich die Eigentätigkeit der Kommission für Fremdenverkehr auf zwei Bereiche beschränken:

- Mitberichte zuhanden der Volkswirtschaftskammer und der im Betriebsausschuss vertretenen Kreise über touristische Fragen aus *gesamtwirtschaftlicher* Sicht,

– Systematische Information der in der Volkswirtschaftskammer vertretenen, am Tourismus nicht direkt beteiligten und interessierten Gruppen über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Fremdenverkehrs für die Entwicklung der Region.

Eine engere Aufgabenumschreibung in diesem Rahmen würde auch eine Reduktion der Mitgliederzahl der Kommission rechtfertigen, was nicht zuletzt zur Vermeidung von Mehrfachbelastungen angezeigt erscheint.

313.6 Werbung und Marketing

1. Die Einsetzung des Betriebsausschusses hat in Werbebelangen bereits zur Formulierung eines Konzeptes für die regionale *Gemeinschaftswerbung* geführt. Die entsprechenden Bemühungen sind unter ständiger Anpassung an die sich ändernden Marktverhältnisse weiterzuführen. Folgenden Gegebenheiten sollte dabei besonders Rechnung getragen werden:

– Die Gemeinschaftswerbung sollte durch die Orts- und die einzelbetriebliche Werbung eine Ergänzung erfahren, welche nach den gleichen Zielsetzungen und Grundsätzen erfolgt. Insbesondere sollten die imageorientierte Gemeinschafts- und die Einzelwerbung hinsichtlich der angesprochenen Zielgruppen aufeinander abgestimmt werden. Ferner sollte die *Sach*information (mit genauen Angaben über Angebotsstandard, vorhandene Einrichtungen, Preise für einzelne Angebotskategorien und -leistungen) vermehrt an die Stelle allgemeiner Slogans treten[1].

– Eine nicht zu unterschätzende Informationswirkung kommt den regionalen Hotel- und Gasthofverzeichnissen und dem Ferienwohnungsverzeichnis zu. Bezüglich des Hotel- und Gasthofverzeichnisses wäre eine möglichst lückenlose und detailliertere Information über das Beherbergungsangebot angezeigt. Im regionalen Ferienwohnungsverzeichnis erscheinen zur Erleichterung von Preisvergleichen die Einreihung der Wohnungen in Komfortstufen und die Angabe der Preise für Miete und Nebenkosten nach einheitlichen Richtlinien (z.B. entweder pro Tag und Person oder pro Wohnung und Woche) wünschenswert.

2. Die eigentlichen Werbeanstrengungen sollten auch in Zukunft durch eine *ganzheitliche Marktbearbeitung* ergänzt werden. Zu prüfen wären insbesondere

– die Zusammenstellung einer beschränkten Zahl preislich interessanter «regionaler verkaufsfertiger Arrangements zu fixen Preisen»[2] in Zusammenarbeit mit den einzelnen Anbietern (Hotellerie und Parahotellerie), und zwar für bestimmte Saisonabschnitte (z.B. Frühling, Herbst) und bestimmte Konsumentengruppen (Rentner, Jugendgruppen),

– die Durchführung von Wanderwochen, gegebenenfalls in Verbindung mit hiefür spezialisierten Organisationen, welche auch das Auslandgeschäft pflegen,

– die Weiterführung der periodischen «Emmental-Ausstellungen» in Zusammenarbeit mit Warenhäusern in den grossen Agglomerationen.

Vorbereitung und Planung derartiger Marketingaufgaben wären möglichst dem Betriebsausschuss und dessen geschäftsführenden Marketing-Fachmann (Verkehrsdirektor) zu übertragen.

313.7 Finanzierungsfragen

Die blosse Skizze eines «Investitionsprojektes Schangnau» zeigt die hohen Anforderungen an die Trägerschaft, und welche finanziellen Grössenordnungen ein verstärktes Engagement im Basic-Tourismus erfordern. Für die organisatorischen und für die Werbebelange wurde ein Ausbau des bestehenden Betriebsausschusses empfohlen. Für eigentliche touristische Projekte, mit welchen Grossinvestitionen verbunden sind, drängt sich zusätzlich die Bildung einer speziellen Erschliessungsgesellschaft, z.B. unter administrativer Leitung des bestehenden Betriebsausschusses des Reisebüros Langnaus, auf. Sie hat die Einordnung eines touristischen Projektes Schangnau in das regionale Gesamtkonzept und insbesondere die Finanzierung dieses Projektes zu betreuen. Nur auf diesem Weg dürfte es möglich sein, den Mittelbedarf unter Nachweis der Wirtschaftlichkeit eines Projektes sicherzustellen. Dabei geht es insbesondere um die Ausschöpfung der heutigen und künftigen Finanzierungshilfen von Bund und Kanton, aber auch um die bessere Erschliessung und den konzentrierten Einsatz von regionseigenen Finanzquellen.

[1] In diesem Zusammenhang ist besonders an die Beratung der einzelnen Anbieter anlässlich der Erneuerung von Prospektmaterialien und bei der Inseratenwerbung zu denken, aber auch an die vollständige und übersichtliche Information im Rahmen der regionalen Hotelführer, Ferienwohnungsverzeichnisse und Veranstaltungskalender.

[2] *Studiengruppe für Neukonzeption des Verkehrsvereins Berner Oberland,* Diskussionsbeitrag zu einer Neukonzeption des Verkehrsvereins Berner Oberland, Bern 1971 (hektographiert), S. 10.

1. Der Bund fördert den Fremdenverkehr namentlich über die Gewährung von Krediten für die Hotel- und Kurortserneuerung durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit[1]. Die Verbürgung oder Gewährung von Darlehen für Hotelerneuerungen oder an Kurortseinrichtung durch diese Gesellschaft beschränkt sich auf Gebiete, in denen dem Fremdenverkehr erhebliche Bedeutung zukommt und zu denen im Gebiet des Verkehrsverbandes Emmental nur die Gemeinde Buchholterberg zählt[2]. Obwohl Ausnahmen von dieser Gebietsangrenzung möglich sind und auch schon zugunsten von im Verbandsgebiet gelegenen Betrieben gemacht wurden, erscheint eine Anpassung des Gesetzes im Hinblick auf die Bedeutung von neuen Kurorts- und Hotelkonzeptionen im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Förderung der Berggebiete erwünscht. Gruppen von Gemeinden, die im Berggebiet liegen und denen im Rahmen eines Regionalkonzeptes die Funktion eines Fremdenverkehrs-Ausbauortes für Sommer- und Wintertourismus zukommt, sollten nötigenfalls zusätzlich in die Fremdenverkehrsgebiete eingestuft werden. Praktisch verlangt dies die Einbeziehung von Schangnau und der wintertouristisch aufstrebenden luzernischen Nachbargemeinde Marbach in Art. 4 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites, unter gleichzeitiger Ausweitung der Kredithilfe der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit auf die Erstellung von Hotel-Neubauten[3].

2. Im Rahmen des allgemeinen Infrastrukturausbaues stellt die Dimensionierung der auch dem Tourismus dienenden Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen die Fremdenorte immer wieder vor grosse Probleme. Die vorgesehene Restfinanzierungshilfe des Bundes im Rahmen des in Vorbereitung befindlichen Investitionshilfegesetzes für das Berggebiet kann in wesentlichem Umfang der Erschliessung eines Gebietes, wie z.B. Schangnau, dienen. Als Grundbedingung wird indessen gelten, dass Infrastrukturprojekte dem gesamtregionalen Entwicklungskonzept entsprechen, dass ein Etappenplan für die Realisierung besteht und dass sie auch in eine mittelfristige Finanzplanung einbezogen werden, insbesondere also im Konzept die Tilgungsmöglichkeiten dargelegt werden können.

3. Kurzfristig könnten schon die vermehrten Mittel, die der kantonalen Fremdenverkehrsförderung nunmehr zur Verfügung stehen, für das Verbandsgebiet mindestens ebenso starke Bedeutung erlangen, wie die vom Bund in Aussicht gestellte Hilfe. Aus dem um einen jährlichen Budgetbetrag erhöhten Ertrag der kantonalen Beherbergungsabgabe[4] können insbesondere die folgenden Anlagen und Massnahmen im Gebiet des VVE vom Kanton finanziell unterstützt werden:

- Ausbau von Anlagen und Massnahmen, die allen Besuchern des Ausbauortes Schangnau dienen (Art. 3 des Gesetzes über die Förderung des Fremdenverkehrs).
- Anlage und Verbesserung von Wander- und Spazierwegen in jenen Gebieten, welche nicht für eine intensive touristische Nutzung in Frage kommen, sondern als reines Erholungsgebiet möglichst unverändert erhalten bleiben sollen. Dazu gehört – neben der Errichtung von Parkplätzen am Ausgangspunkt oder an Schnittpunkten bevorzugter Wanderwege, was in den Aufgabenbereich der Gemeinden gehört und über allgemeine Mittel zum Infrastrukturausbau zu subventionieren ist – auch die Anlegung von Rastplätzen, WC-Anlagen und Trinkbrunnen.
- Anlage von Spazierwegen, Kinderspielplätzen und Kleinsportanlagen (z.B. Minigolf) an Ausflugszielen, die über einen leistungsfähigen Restaurationsbetrieb und eine ausreichende Beherbergungskapazität verfügen, damit diese Naherholungsziele zugleich ihr Angebot für den Familien- und Mittelstandstourismus (auch für ältere Personen!) verbessern können.
- Die regionale Fremdenverkehrswerbung, sobald die Region ein auf weitergehende Angebots- und Nachfrageanalysen abgestütztes Werbekonzept vorweisen kann.
- Die Nachwuchsförderung im Gastgewerbe. Dabei sollten vermehrte Initiativen von den Wirtevereinen im Einzugsgebiet des VVE selber ausgehen, um Servier- und Aushilfspersonal aus der einheimischen Bevölkerung zu rekrutieren und anzulernen.

3. Anwendungsmöglichkeiten des kantonalen Gesetzes über die Förderung der Wirtschaft werden im Rahmen der touristischen Erschliessung in zwei Bereichen zu suchen sein:

[1] *Bundesgesetz* über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (vom 1. Juli 1966).

[2] *Vollziehungsverordnung* zum Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (vom 23. Dezember 1966), Art. 3 f.

[3] Die Regionalpolitik strebt ja in erster Linie an, Arbeitskräfte über die Schaffung *attraktiver* Arbeitsplätze, also qualifizierter und vielseitiger Beschäftigungsmöglichkeiten während des ganzen Jahres, in Berg- und Randregionen zu binden. – Vgl. auch *Risch, P.*, a.a.O., S. 23.

[4] Vgl. *Gesetz* über die Förderung der Wirtschaft, Art. 15, Abs. 1, betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Förderung des Fremdenverkehrs. Er erreicht die Höhe des jährlichen Abgabeertrages.

- Um einem allfälligen ausgereiften und leitbildgerechten Entwicklungsprojekt z.B. im Raum Schangnau zum Durchbruch zu verhelfen, wäre um die Mithilfe des Staates beim Landerwerb und bei der -erschliessung gemäss Art. 3 des Gesetzes nachzusuchen.
- Für Neugründungen von Unternehmungen, die sich am Aufbau eines neuen touristischen Zentrums beteiligen wollen, sowie für Investitionen zur Strukturverbesserung und Betriebsrationalisierung von nicht im Fremdenverkehrsgebiet gelegenen entwicklungsfähigen Hotel- und Gasthofbetrieben (z.B. in Langnau), welche einen bedeutenden Beitrag an das touristische Potential der Region bzw. des Verbandsgebietes leisten, könnten mit ausreichend dokumentierten Gesuchen beim Bankensystem Kredite zu Vorzugsbedingungen im Rahmen der besonderen Massnahmen gemäss Art. 5 des Gesetzes erlangt werden.

4. Die Verstärkung der regionseigenen Leistungen zugunsten des Tourismus wird in Zukunft nicht zu umgehen sein. Volles Augenmerk ist dabei der lückenlosen Gewinnung jener Kreise als Verbandsmitglieder des VVE zu schenken, die direkt als Nutzniesser des Folgebedarfs, den der Fremdenverkehr nach sich zieht, gelten können: Kleingewerbe, Verpflegungsbetriebe. In einer späteren Phase, d.h. sobald die Logiernächtezahlen einmal ein nennenswertes Ausmass erreicht haben, wäre die Erhebung von Kurtaxen zur Verstärkung der lokalen Fremdenverkehrswerbung und zur Verbesserung lokaler Einrichtungen (Ortsverschönerung) zu prüfen. Allerdings dürfte sich der administrative Erfassungsaufwand nur da lohnen, wo neben einem grösseren Hotelbettenangebot ein beträchtliches Potential an Ferienwohnungen vorhanden ist und wo sich die Abrechnung konsequent mit derjenigen für die kantonale Beherbergungsabgabe kombinieren lässt.

32 Beeinflussung der regionalen Standortstruktur

321 Normative Massnahmen

Die Massnahmen der normativen Raumordnungspolitik laufen vor allem darauf hinaus, die Nutzung von Grund und Boden in einem Gebiet (Kanton, Region, Gemeinde) mit bestimmten Vorschriften zu beeinflussen. Hier steht die Nutzung des Bodens innerhalb der Region zur Diskussion, also auf der Ebene von Gesamtregion und Gemeinden. Welche Instrumente können der leitbildgerechten Flächennutzung im Oberen Emmental insbesondere dienstbar gemacht werden, und wie sind sie in den groben Zügen einzusetzen?

321.1 Regionalplanung

Mit der Gründung des Planungsverbandes Oberes Emmental ist erst *ein* zwar wichtiger Schritt getan, um den zeitlichen Rückstand in den Planungsanstrengungen zu den angrenzenden Regionen aufzuholen und um die Planungsarbeit auch in sachlicher Hinsicht zu koordinieren. Die Region sollte nun so rasch als möglich die Phase der Bestandesaufnahme durchlaufen. Dabei erscheint ein problemorientiertes Vorgehen nach den wichtigsten Trägern der Bodennutzung angezeigt. So wären für Land- und Forstwirtschaft – angesichts der in dieser (provisorischen) Leitbildskizze für die Zukunft als unvermindert stark erachteten Bedeutung dieser Urproduktionszweige – spezielle Gutachten mit hoher Dringlichkeit zu vergeben. Sie sollten Aufschlüsse vermitteln über die anzustrebende räumliche «Mischung» verschiedener möglicher land- und forstwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen. Anschliessend sollte die Region versuchen, den politischen Willensbildungsprozess zur Zielformulierung und Leitbilderstellung (genereller Entwurf) frühzeitig in Gang zu bringen. Das vorstehend skizzierte Teilleitbild «Wirtschaft» wird dabei zweifellos Modifikationen erfahren und insbesondere der Konkretisierung bedürfen. Bei der Regionalplanungsarbeit wird man zwei Tatsachen immer beachten müssen:

1. Parallel zur Regionalplanung sollte der Kanton seine Richtpläne, die «als Grundlage für die Prüfung der Zweckmässigkeit von regionalen . . . Vorschriften und Plänen»[1] dienen, möglichst weit erarbeitet haben. Zwar sind auch die regionalen Nutzungspläne und -vorstellungen bei der Aufstellung kantonaler Richtpläne als Daten zu berücksichtigen. Die gegenseitige Abstimmung regionaler und kantonaler Nutzungsvorstellungen sollte aber doch in Kenntnis jener Limiten erfolgen können, die der Kanton zu setzen gedenkt. Das gilt gerade im Falle einer Region, die wie das Obere Emmental sehr spät an ihre Aufgabe herantritt.
2. Die Regionalplanung im Oberen Emmental hat zweifellos eine förderungsbedürftige Region im Sinne des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes für das Berggebiet zum Gegen-

[1] *Baugesetz* (vom 7. Juni 1970), Art. 92, Abs. 2.

stand. Sie sollte darauf bedacht sein, Doppelspurigkeiten zwischen Regionalplanungsarbeit und kommenden Erhebungen im Zusammenhang mit Potentialanalyse und Konzepterarbeitung für die Erlangung von Bundesmitteln (Berggebiet-Konzept) und Kantonsmitteln (bernische Wirtschaftsförderung) zu vermeiden. Hier bietet der vergleichsweise späte Beginn der Regionalplanung zweifellos eine willkommene Koordinationsmöglichkeit, die mit entsprechender Besetzung der durchführenden Organe (Planungsstelle, Experten, Spezialisten) von Anfang an genutzt werden sollte.

321.2 Ortsplanung

Die Gemeinden sind durch das bernische Baugesetz zur Ortsplanung verpflichtet. Darunter ist neben dem Erlass eines Baureglementes mindestens die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet zu verstehen. Sie muss, mit Ausnahme dispensierter ländlicher Gemeinden, bis spätestens im Frühjahr 1973 erfolgt sein[1]. Die Regionalplanungsarbeit sollte nun nicht durch lokale (ortsplanerische) Bestimmungen über die Bodennutzung präjudiziert werden, welche vor allem durch kommunalegoistische Interessen geprägt sind. Die Bodennutzung angrenzender Gemeinden (und das gilt insbesondere für jene, die eine gewisse bauliche Entwicklung erfahren können) sollte daher durch einen regionalen Nutzungsplan koordiniert werden, damit die Regionalplanung in diesem Teilbereich nicht zu einer Trockenübung degradiert wird. Deshalb erscheinen insbesondere unerlässlich:

- Die raschestmögliche Umsetzung regionaler Leitbildideen in einen Flächennutzungsplan, der für die Ortsplanungen wegleitend ist,
- die rechtzeitige Abstimmung der örtlichen Planungsarbeiten, die im Oberen Emmental mehrheitlich erst heute an die Hand genommen werden bzw. an die Gegebenheiten des neuen Baugesetzes angepasst werden müssen,
- die Unterschutzstellung wertvoller Bauwerke, Ortsteile und Aussichtspunkte. Dabei erscheint es als unerlässlich, dass die Bestimmung solcher Objekte in der ganzen Region nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Die Vorarbeiten der Kommission für Kulturelles der VWKE bezüglich der Bestandesaufnahme schützenswerter Bauobjekte und Gebietsteile sollten möglichst rasch Eingang in die Gemeindebauvorschriften und Ortsplanungen der Regionsgemeinden finden.

Praktisch betrifft dies vor allem die laufende Abstimmung (oder allenfalls Anpassung) der Ortsplanungen bzw. Bauvorschriften von Langnau, Trubschachen, Signau sowie von Lauperswil und Rüderswil. Für Schangnau, das nach der Leitbildskizze eine gewisse touristische Aufwertung erfahren sollte, müsste ebenfalls möglichst rasch wenigstens eine Teilplanung mit einer Zonenausscheidung erfolgen, die auf die Entwicklungsmöglichkeiten Rücksicht nimmt, welche im wesentlichen durch die touristischen Möglichkeiten des Raumes Marbach-Schangnau bestimmt sind. Eine enge Zusammenarbeit mit dieser luzernischen Gemeinde in der Ortsplanung erscheint daher in diesem Fall als gegeben.

321.3 Baurecht

Die Umschreibung und Abgrenzung des Baugebietes erfolgt in der Regel durch einen kommunalen Zonenplan oder, solange die Gemeinde keinen solchen besitzt, durch die Erschliessungsplanung[2]. Wo ländliche Gemeinden vom Erlass von Gemeindebauvorschriften vorläufig befreit sind, gilt nur das von der Gemeinde bereits erschlossene Land als Baugebiet. Da im Oberen Emmental aller Voraussicht nach die abseits der Haupttäler gelegenen Gemeinden, welche keine wesentliche bauliche Entwicklung erfahren werden, unter diese Bestimmung fallen werden, erhalten Art. 24 und 25 des Baugesetzes erhöhte Bedeutung. Diese Ausnahmebestimmungen für nichtlandwirtschaftliche Bauten im Nichtbaugebiet wollen namentlich der touristischen Entwicklung in Verbindung mit der Erhaltung landwirtschaftlicher Existenzen Rechnung tragen. Der Nutzen, welchen die Erstellung von geschlossenen Feriensiedlungen diesen Gemeinden stiften kann, sollte indessen nicht dazu verleiten, die Kannvorschriften von Art. 24, Abs. 4, und Art. 25, Abs. 2, des Baugesetzes zu large zu handhaben. Mit ihrer Anwendung als zwingende Vorschriften sollten diese finanzschwachen Gemeinden, deren naturräumliche Voraussetzungen für eine intensive touristische Nutzung als ungünstig erkannt werden, ein Hineingleiten in Infrastrukturlasten (insbesondere des Unterhaltes der Infrastruktur) vermeiden, denen keine entsprechenden touristischen Multiplikatorwirkungen und Steuererträge gegenüberstehen.

[1] *Baugesetz,* a. a. O., Art. 14, Abs. 1.
[2] Vgl. *Baugesetz,* a. a. O., Art. 14, Abs. 1.

321.4 Landschafts-, Natur- und Heimatschutz

Aus den Massnahmenvorschlägen für den Fremdenverkehr im Oberen Emmental geht hervor, dass weite Teile der Region in ihrem landschaftlichen Charakter möglichst unverändert bleiben sollen. Das bedingt auf der anderen Seite, dass die Abgeltung der Landschaftspflegeaufgaben der Landwirtschaft gerade in solchen Gebieten tatsächlich durchgesetzt wird.

1. Zu jenen Gebieten, die als unversehrte Landschaften besonders geschützt werden sollten, zählt insbesondere das engere Napfgebiet. Auch für das Rämisgummen-Hochwacht-Gebiet, das Massiv der Blasenfluh und das Umland der Schallenbergstrasse ergibt sich die Zuweisung zum Nichtfremdenverkehrsgebiet vor allem aufgrund der Überlegung, dass es sich dabei um reine Wandergebiete handelt, die für den Verpflegungsbedarf des Wanderers schon weitgehend erschlossen sind, für eine intensivere touristische Nutzung dagegen die erforderlichen Voraussetzungen nicht mitbringen. Die von der VWKE angestrebte Einbeziehung weiterer Teile des Napfmassivs ins Naturschutzgebiet kann vom Gesichtspunkt des Fremdenverkehrs vorbehaltlos unterstützt werden. Dasselbe könnte für die übrigen als reine Wandergebiete bezeichneten Gegenden gelten. Auch sie sollten zu eigentlichen schützenswerten Landschaften erklärt werden, innerhalb derer sich neben der landwirtschaftlichen Nutzung nur der Ausbau von leerstehendem Wohnraum zu Zweitwohnungen – unter Wahrung aller baulichen Eigenarten – rechtfertigt.

2. Mit der Inventarisierung schützenswerter Orts- und Landschaftsbilder, Bau- und Naturdenkmäler von kantonaler und regionaler Bedeutung hat die Kommission für Kulturelles der VWKE bereits vorbildliche Arbeit geleistet[1]. Sie kann zur Erhaltung der Eigenart der Region zweifellos entscheidend beitragen. Diese Bestrebungen verdienen es, künftig in den Zonen- und Überbauungsplänen der Gemeinden gebührende Berücksichtigung zu finden. Namentlich sollten sie durch Bestandesaufnahmen von Objekten mit lokaler Bedeutung durch die Gemeinden ergänzt werden, damit die Kataster innert nützlicher Frist vervollständigt werden können und der Regionalplanung nutzbar gemacht werden.

322 Indirekt aktivierende Massnahmen

Unternehmer sind dort eher zu Investitionen bereit, wo sie angesichts des besonders knappen oder schwer auszuschöpfenden Faktors Arbeitskraft mit einer simultanen oder schon vorgeleisteten Verbesserung der Wohnortfaktoren (im weitesten Sinn) durch die öffentliche Hand rechnen können. Die Verbesserung des Wohnungswesens, der Wohnattraktivität im engeren Sinn (Konsummöglichkeiten, Freizeit, Sport, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Gesundheitswesen, Ver- und Entsorgung), der Verkehrserschliessung und der staatlichen Verwaltungspolitik gehören in diesem Sinn zu den unerlässlichen indirekt aktivierenden Massnahmen.

322.1 Wohnungswesen

Nach den Ergebnissen der Lageanalyse (4. Teil, Kap. 621) besteht in Langnau nach wie vor ein gewisser Mangel an preiswerten Wohnungen. Zudem verfügt die Gemeinde nicht über besonders grosse Bodenreserven. Die Wohnbautätigkeit hält sich in eher bescheidenen Grenzen, und Träger gemeinnütziger Art, welche eine gezielte Wohnbauaktion in die Wege leiten könnten, fehlen praktisch ganz.

1. Aus den bevölkerungspolitischen und arbeitsplatzbezogenen Zielformulierungen war u. a. ersichtlich, dass Langnau bis 1985 nahezu 10 000 Einwohner zählen sollte und dass die drei Gemeinden Langnau, Signau und Trubschachen zusammen um rund 1100 Einwohner, das heisst durch Nettozuwanderung, wachsen sollen. Ausser der Schaffung von Arbeitsplätzen bedingt dies die Bereitstellung von Wohnraum in einer Qualität und Struktur, wie sie vom Wanderungswilligen heute allgemein verlangt wird. Das ist selbst dann unerlässlich, wenn ein bedeutender Teil der nicht-landwirtschaftlich tätigen Arbeitsbevölkerung weiterhin in den Aussengemeinden wohnhaft bleiben will und soll.

2. Für eine grobe Ermittlung des Ausmasses des über den reinen Ersatzbedarf hinausgehenden erforderlichen Wohnungsneubaus ist auch davon auszugehen, dass ein zunehmender Teil der Bevölkerung angesichts des tendenziell überalterten Gebäudebestandes im Einzelhofgebiet moderne Wohnungen und vor allem «eigene vier Wände» vorzieht. Rechnet man daher in Zukunft mit einer durchschnittlichen Haushaltgrösse von rund 3,4 Personen (1970: 3,75), so werden bis 1985 zusätzlich zur «normalen» Wohnbautätigkeit in der Region rund 330 Wohnungen zu erstellen sein, davon schätzungsweise 300 allein in den fünf Talgemeinden.

[1] Vgl. *Volkswirtschaftskammer Emmental,* Fünfter Jahresbericht 1970.

3. Ein zentrales Problem dürfte auch künftig die Finanzierung der Wohnbautätigkeit und der damit verbundenen Baulanderschliessung sein. Gerade die Baulanderschliessung stellt die Gemeinden immer wieder vor die grössten Finanzierungsprobleme, handelt es sich doch gewissermassen um Vorleistungen, die sich nur langfristig wieder einholen lassen. Die Gemeinden sollten daher (einzeln oder im Gemeindeverband) eine aktive Bodenerwerbspolitik betreiben, sich rechtzeitig Baulandreserven anlegen können und vor allem das Klima pflegen, damit für den Wohnungsbau geeignete Grundstücke noch vor dem Zugriff der Spekulation erworben werden können. Geeigneten Trägern wäre anschliessend das baureife Land zu günstigen Preisen abzugeben. Zu den regionalen Aufgaben gehört daher auch die Schaffung neuer Träger einer Wohnbauaktion, die öffentlich-rechtliche Körperschaften oder gemeinnützige Institutionen sein können[1], welche Baulanderschliessung und den Bau preisgünstiger Wohnungen übernehmen können. Die verbesserten gesetzlichen Möglichkeiten, welche die Wohnbauförderungsgesetzgebung des Bundes und die Anschlussmassnahmen des Kantons[2] zur Erleichterung der Finanzierung der Basiserschliessung vorsehen und zum Teil schon bieten, sollten auf diesem Weg möglichst umfassend ausgeschöpft werden. In gleicher Weise sollte die Region, im Rahmen von auf den regionalen Nutzungsplan abgestimmten Ortplanungen, aber auch die Erschliessung von Grundstücken für Eigenheime fördern.

322.2 Ausgewählte Faktoren der Wohnattraktivität im engeren Sinn

1. *Konsummöglichkeiten, Freizeit und Sport:* Diese Bereiche des zentralörtlichen Angebotes der Region weisen im Licht des anzustrebenden Siedlungsdispositivs und der gesamtregionalen Zielbevölkerung bis 1985 im wesentlichen ausreichende Kapazitäten aus. Eher besteht die Gefahr, dass die Basisbevölkerung des regionalen Einzugsgebietes zu klein bleibt, um der Allgemeinheit dienende Einkaufs- und Vergnügungsstätten, die Sportanlagen und kulturellen Einrichtungen optimal nutzen und (finanziell) tragen zu können.
Der Zielbevölkerung von Region und Zentralort Langnau für 1985 wäre vor allem die Gestaltung des Ortskernes in dem Sinn angemessen, dass er als Einkaufs- und gesellschaftliches Zentrum der Region funktionsfähig bleibt. Insbesondere sollte ein autofreier Einkaufskern und die Anlegung von genügend Parkflächen in der unmittelbaren Umgebung im Rahmen der Ortsplanung diskutiert werden. Zu prüfen wären ferner die Schaffung täglicher Tanzgelegenheiten (gegebenenfalls in Verbindung mit einem touristischen Betrieb), die Errichtung eines Jugendzentrums, der Ausbau der Rasensportanlagen und die Förderung der kulturellen Anlässe, vornehmlich durch erhöhte Beiträge der öffentlichen Hand. Bis zum Jahr 1985 dürfte dagegen die gelegentlich diskutierte Frage eines grossen regionalen Einkaufszentrums ausserhalb Langnaus nicht aktuell werden; die hierfür erforderliche Basisbevölkerung des möglichen, allenfalls sogar überregionalen Einzugsgebietes wird nicht erreichbar sein.
2. *Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten:* Die Gemeinden und die überkommunalen Träger haben bei der Überprüfung und der Konkretisierung ausbildungspolitischer Ziele sowie bei ihrer Realisierung in ganz besonderem Mass mit den kantonalen Instanzen zusammenzuarbeiten, welche die entsprechenden Fachplanungen betreuen[3]. Im Anschluss an die in der Lageanalyse aufgezeigten Nachholbedürfnisse im Schulwesen und an die standortpolitischen Ziele können daher nur ganz summarisch einige Anregungen für einzelne Bereiche des regionalen Schul- und Ausbildungswesens vermittelt werden.
- *Primarschule:* Unter den Regionsgemeinden, die laut Tabelle 53 ihre heutige Bevölkerungszahl bis 1985 weder halten können noch sollen, weisen Eggiwil, Trub und Landiswil besonders ungünstige Zwergschulfaktoren auf (Tabelle 46). Wenn auch infolge der besonders gelagerten Zeit-Weg-Verhältnisse eine generelle Zusammenfassung der verschiedenen Schulorte zu Mittelpunktschulen nicht sinnvoll erscheint, so wird doch die Schliessung vereinzelter Schulen unvermeidlich werden[4]. Die sieben Regionsgemeinden (ohne Langnau, Signau und Trubschachen) sollen zusammen rund 1070 Einwohner einbüssen. Rechnet man pro schulpflichtigen Jahrgang überschlagsmässig einen Anteil von 2% an der Wohnbevölkerung, so

[1] Vgl. *Bundesgesetz* betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (vom 20. März 1970), Art. 14bis.
[2] *Baugesetz* (vom 7. Juni 1970), Art. 109; *Dekret* über die Beiträge des Staates an Orts- und an Regionalplanungen sowie an die Baulanderschliessung und über den Planungsfonds (Planungsfinanzierungsdekret) (vom 17. November 1970), Art. 9 ff.
[3] In diesem Zusammenhang sei auf die Koordinationstätigkeit der Kommission für das Schulwesen der VWKE hingewiesen.
[4] Zur Begründung vgl. S. 127.

würden die sieben Gemeinden zusammen bis 1985 rund 170 Primarschüler verlieren[1]. Selbst wenn im Einzelhofgebiet weiterhin mit unterdurchschnittlich grossen Klassen gerechnet werden muss (25 Schüler), würden rund 7 Lehrkräfte weniger benötigt. Eine kleinere Schüler-Lehrer-Relation müsste dagegen wohl zu einer noch höheren Anzahl Zwergklassen pro Lehrkraft führen. Strebt man demgegenüber für jeden Jahrgang «Normalklassen» an[2], so drängen sich für diese Gemeinden mindestens Studien über Schülertransportsysteme auf, welche *innerhalb* einer Gemeinde auch die unteren Jahrgänge an einen oder an einige wenige Schulorte bringen. Die gelegentlich nicht vermeidbare Verlängerung des Schulweges müsste durch die besseren organisatorischen Ausbildungsbedingungen und die Kosteneinsparungen allerdings mehr als aufgewogen werden. Schulzubringer ab Sammelorten dürften sich ohne grössere Probleme mittels speziell ausgerüsteter, zum Teil heute schon benützter privater Jeeps und Landrovers zweckmässig herrichten lassen, wodurch zusätzlich einige Teilzeit- und Nebenerwerbsmöglichkeiten geschaffen werden könnten. In Zusammenarbeit mit den kantonalen Instanzen wäre in diesem Sinn insbesondere zu prüfen, inwiefern die vermehrte Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten zur Erlangung von Staatsbeiträgen «für Transporteinrichtungen, durch welche die Schliessung einer abgelegenen Schule möglich wird»[3], zu einer Entlastung der Gemeindehaushalte von drückenden Schulhausbau- und Unterhaltskosten führen kann. Für den Kanton könnte sich daraus eine Neuordnung des komplizierten und dennoch wenig wirkungsvollen Systems der Abgelegenheitszulagen auf den Lehrerbesoldungen ergeben.

– *Sekundarschule:* Die Hebung der ausgesprochen tiefen Sekundarschülerquote (Tabelle 47) entpuppt sich angesichts der grundsätzlich zweckmässigen räumlichen Verteilung der drei Sekundarschulstandorte innerhalb der Region vor allem als Problem der Anmarsch- und Transportzeiten für die Schüler aus Aussenhöfen und -gemeinden. Zusammen mit einem Ausbau von Schülertransporten für die Primarschule liessen sich zweifellos eine bessere und der Erreichbarkeit der Sekundarschulen dienende Auslastung von Schulbussen und des Fahrpersonals herbeiführen. Die Verordnung über die Staatsbeiträge an Schülertransporte der Mittelschulen versucht, diesem Problem Rechnung zu tragen[4]: Der Staat beteiligt sich an den den Gemeinden und Eltern entstehenden Kosten aus der Errichtung und dem Betrieb von Schülertransporten zur Erleichterung des Besuches von Mittelschulen. Allerdings müssen die durch Beiträge der Eltern und des Staates nicht gedeckten Kosten von den Gemeinden getragen werden. Des weitern erfolgt die Übernahme der Transportkosten durch die Eltern zu einem Ansatz, der für eine normale Verkehrsverbindung entstehen würde. Zu prüfen wären die Fragen, ob zur Herbeiführung einer wirklichen Chancengleichheit nicht einerseits die Elternbeiträge ganz durch den Staat übernommen werden und anderseits eine Entlastung der Gemeinden von den Restkosten verantwortet werden könnten, um in beiden Fällen eine Art Ausgleich für die ungünstigen geographischen Voraussetzungen zu schaffen, die sich dem Sekundarschulbesuch entgegenstellen.

  Der regionalen Zielbevölkerung von 25 000 Einwohnern entsprechen nach den gängigen Richtwerten 3 bis 4 Sekundarschulorte. Daher sollte, obwohl die Einwohnerzahlen von Eggiwil und Röthenbach bis 1985 abnehmen werden, die Frage einer gemeinsamen Sekundarschule für den Fall geprüft werden, dass ein Schülertransport zur nächstgelegenen Sekundarschule (Signau) in Verbindung mit einem ausgebauten Verpflegungssystem am Schulort nicht tragbare Anmarschzeiten ergibt[5]. Tatsächlich sind die Voraussetzungen für den Anschluss dieser Gemeinden an ausgebaute Sekundarschulen aus verkehrstechnischen Gründen innerhalb der Region am wenigsten günstig. Die Errichtung einer Sekundarschule mit allenfalls unter den gängigen Richtwerten liegender Schülerzahl könnte sich in diesem Fall dennoch rechtfertigen, sofern von vornherein ein teilweise schulartübergreifender Unterricht (Primar-/Sekundarschule) in Aussicht genommen wird.

[1] Unter Berücksichtigung einer Sekundarschülerquote von 20% an der Zahl der Fünft- bis Neuntklässler.

[2] Mit Klassengrössen (Schüler pro Klasse) von 30 auf der Unter- und 25 auf der Oberstufe. Vgl. *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ,* Vademecum Raumplanung in der Schweiz 1971, Zürich 1971.

[3] *Gesetz* über die Besoldung der Lehrerschaft an den Primar- und Mittelschulen (vom 2. September 1956/21. Februar 1960/1. April 1962/27. September 1964), Art. 36, Abs. 1, Lit. g und h.

[4] *Verordnung* über die Beitragsleistung des Staates an die Errichtung und den Betrieb von Schülertransporten an Mittelschulen (vom 15. März 1966/25. September 1970).

[5] Als Mindestbevölkerung für eine Sekundarschule gelten 2500 Einwohner, ein Schwellenwert, welchen die beiden Gemeinden auch 1985 erreichen dürften (1970: 3700 Einwohner).

– *Höhere Mittelschule:* Bis 1985 rechtfertigt die anzustrebende Basisbevölkerung angesichts der nur langfristigen Steigerungsmöglichkeit der Sekundarschülerquote die Errichtung eines Gymnasiums in der Region mit Sicherheit noch nicht[1]. Die kantonalen Konzepte für die Lehrerausbildung sehen auf diese Frist ihrerseits keine Seminarstandorte im Oberen Emmental vor. Im übrigen sind für Schüler aus der Region die Weichen bereits im Sinne der Verbesserung des Zugangs zum Gymnasium Burgdorf gestellt[2]. Als Determinante der Wohnortsgunst bleibt indessen für die noch schulpflichtigen Jahrgänge (Progymnasiumsstufe), für welche tägliche Anmarschzeiten für einen Weg von 30 bis 45 Minuten bzw. die Unterkunft im Gymnasiumheim noch nicht angemessen sind, die Führung von mindestens einem progymnasialen Klassenzug (Maturtypus B/C) an der Sekundarschule Langnau von Bedeutung. Entscheidend wäre dabei, dass der sogenannte unbedingte prüfungsfreie Übertritt in die obergymnasialen Klassen eines Vollgymnasiums garantiert werden kann. Von der Schülerzahl her und mit Blick auf die Erreichbarkeit für Schüler eines möglichst weiten Umkreises dürfte sich einzig die Sekundarschule Langnau für eine derartige Erweiterung und eine entsprechende Spezialisierung des Lehrkörpers (Sprachen, mathematisch-naturwissenschaftliche Fächer) eignen.

– *Berufsschule und berufsbegleitende Schulen:* Wenn die finanziellen Anstrengungen der Regionsgemeinden zum Betrieb von Weiterbildungsklassen, die der Hebung der Grundausbildung von berufsbildungsreifen Jugendlichen und potentiellen Arbeitskräften dienen, nicht zu einer verstärkten Abwanderung führen sollen, so bedarf es im Verein mit der Neuschaffung von industriell-gewerblichen Arbeitsplätzen zusätzlicher Ausbildungsmöglichkeiten in solchen Berufen. Ansässige und neu heranziehende Unternehmungen sind erfahrungsgemäss umso eher zur Übernahme eines Teils der Ausbildungs- und Umschulungskosten für Arbeitskräfte bereit, je mehr die öffentliche Hand (Kanton, Region, Gemeinden) im Bereich der berufsbegleitenden Schulen vorleisten. Zu prüfen wäre deshalb die Angliederung einer Lehrwerkstätte an die Gewerbeschule Langnau. In ihr könnten in Verbindung mit ansässigen Betrieben Zusatzunterricht oder ganze Ausbildungsgänge in industriell-gewerblichen Berufen geboten werden, für welche in der Region keine oder nicht genügend spezialisierte Lehr- und Umschulungsplätze[3] geschaffen werden können. Auf diese Weise sollte versucht werden, Jugendliche in der Region als Arbeitskräfte zu binden, die Ausbildungsgängen zuneigen, welche die ansässige Industrie nicht oder nicht in genügender Zahl zu vermitteln vermag. Ein derartiges Schulungszentrum wäre auch in der Lage, in Blockkursen und Halbtagskursen umschulungswillige Arbeitskräfte ohne direkte Belastung des Produktionsbetriebes der Unternehmungen auf neuartige Aufgaben vorzubereiten[4]. Nach der Leitbildskizze sollen nämlich bis 1985 rund 1400 Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft ausscheiden. Davon dürften gemäss Tabelle 54 rund 850 den industriell-gewerblichen und Dienstleistungsbranchen der Region zufliessen. Zusammen mit jenen Jugendlichen im Lehrlingsalter, denen die regionale Wirtschaft keine Ausbildungsplätze zu bieten vermag, resultiert eine Nachfragerzahl nach gewerblicher und kaufmännischer Ausbildung, die eine ernsthafte Prüfung der Frage einer regionalen Lehrwerkstätte wohl rechtfertigt[5]. Sofern in Detailerhebungen der Nachweis erbracht werden kann, dass diese neuzuschaffende Ausbildungskapazität mit dem zusätzlichen, laut Regionsleitbild zu schaffenden Arbeitsplatzangebot und dessen Qualifikationsstruktur im Einklang steht, würde diese Massnahme mit Finanzierungshilfen seitens des Bundes rechnen können. Allerdings könnte die Frage der Trägerschaft (Kanton oder Gemeinden) für die Art und Höhe der finanziellen Leistungen des Bundes entscheidend sein.

Die quantitativen und qualitativen Verbesserungen des regionalen Arbeitskräftepotentials im industriell-gewerblichen Bereich sollten auf der Stufe des kaufmännischen Nachwuchses ein Gegenstück finden. Allerdings kann auch hier nicht damit gerechnet werden, dass der Spe-

[1] Als Mindest-Einzugsbevölkerung für den Einzugsbereich eines voll ausgebauten Gymnasiums gelten 50 000 Einwohner. Vgl. *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ,* Vademecum Raumplanung in der Schweiz 1971, Zürich 1971.

[2] Vgl. S. 128.

[3] Diese vor allem für aus der Landwirtschaft ausscheidende Arbeitskräfte.

[4] Grundsätze und Finanzierungsmöglichkeiten für Umschulung und Wiedereingliederung von Arbeitskräften umschreibt das *Dekret* über die Organisation der Wirtschaftsförderung (vom 15. September 1971) in den Art. 6 und 7.

[5] Im übrigen ist die Errichtung regionaler Lehrwerkstätten auch von Bundesseite als wesentlicher Entfaltungsbereich der Berggebietshilfe bezeichnet worden. Vgl. *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement,* Bericht zu Handen des Bundesrates, a.a.O., S. 21.

zialfachunterricht entgegen der kantonalen Ausbildungskonzeption inskünftig dezentral erteilt werden kann. Im Interesse der Schüler wäre wohl vor allem die blockweise Durchführung des kaufmännischen Unterrichts, wodurch die Belastungen durch lange Anmarschwege etwas gemildert werden könnten. Die heutigen Möglichkeiten der kaufmännischen Berufsbildung in der Region wären durch die baldige Realisierung der geplanten privaten Handelsschule in Langnau zu ergänzen. Die leitbildkonforme Vermehrung der Arbeitsplätze im industriell-gewerblichen Sektor erfordert im übrigen vermehrtes Personal mit solchen Ausbildungsqualifikationen, was am zweckmässigsten mit der Bereitstellung entsprechender Ausbildungsplätze in der Region selber erfolgt. Das Projekt steht deshalb durchaus im Rahmen des umrissenen Regionalkonzeptes und damit im Kreis derjenigen Projekte, für welche die künftige Restfinanzierungshilfe des Bundes in erster Dringlichkeit anzurufen wäre.

Aufgabe regionaler Stellen bliebe es, die Umschulungsbedürftigen und ausbildungswilligen Arbeitskräfte zu ermitteln. Solche Funktionen sollten künftig den Kommissionen für Landwirtschaft, für soziale Fragen, für das Schulungswesen und für Handwerk und Gewerbe der VWKE zugewiesen werden. Die mit den örtlichen und personellen Verhältnissen vertrauten Mitglieder dieser Gremien hätten in Frage kommende Personen zu sensibilisieren und über die Berufsbildungsmöglichkeiten in den neu zu schaffenden Lehrstätten aufzuklären, gegebenenfalls auch in Verbindung mit der sozio-ökonomischen Betriebsberatung. Die Kommission für Industrie der VWKE hätte ihrerseits den Arbeitskräftebedarf der ansässigen Industrie und potentieller Ansiedlerbetriebe zu ermitteln und zuhanden der direkt mit Umschulungsaufgaben betrauten Stellen zu detaillieren.

3. *Gesundheitswesen:* Die Versorgung der Region mit Spital- und übrigen Hospitalisierungsdiensten erscheint im Licht der Lageanalyse als relativ günstig. Jedenfalls ist sie der Zielbevölkerung angemessen. Dieser Befund wird durch die verhältnismässig leichte Erreichbarkeit des kantonalen Spitalzentrums und der in ihm angebotenen Spezialitäten (Insel) bekräftigt. Eine Besserstellung ist immerhin bezüglich der Ärztedichte erwünscht: Der Zielbevölkerung entspricht eine Vermehrung der Ärztezahl von gegenwärtig 14 auf 17 im Jahr 1985, wodurch der Richtwert von 1 Arzt auf 1400 Einwohner erreicht werden könnte. Anreize für die Ansiedlung vor allem von Allgemeinpraktikern könnten über Massnahmen der Wohnbauförderung (Erleichterung des Landerwerbes), somit durch die Gemeinden (vorab durch Langnau) und indirekt auch mit staatlicher Hilfe über die Landerwerbs- und Erschliessungshilfen von Bund (Wohnbauförderung) und Kanton (Landerwerb und -erschliessung) ausgelöst werden. Endlich stellt sich die Frage, ob nicht die Eröffnung einer Gruppenpraxis gleichzeitig eine vermehrte Spezialbetreuung in der Region sicherstellen könnte. Da es sich hierbei um den Ausbau eines wesentlichen Infrastrukturbereiches einer Randregion handelt, könnte ein entsprechendes ausgereiftes Projekt voraussichtlich mit Bundesmitteln zur Restfinanzierung rechnen[1]. Des weitern sollte die vorgesehene Infrastrukturhilfe des Bundes auch den zeitgemässen Ausbau verschiedener Personalunterkünfte des medizinischen Pflege- und Betreuungspersonals und den Ausbau des permanenten Notfall-Ambulanzdienstes ermöglichen.

4. *Versorgung und Entsorgung:* Die Rückstände der Regionsgemeinden bei der Erstellung umweltschutzkonformer Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen werden durch den raschen Bau der ARA mittleres Emmental und den möglichst vollständigen Anschluss der Regionsgemeinden an die Kehrichtverbrennungsanlagen Langnau oder – je nach den Kostenverhältnissen – Emmespitz weitgehend aufzuholen sein. Allerdings wird für eine rasche Realisierung dieser Bauvorhaben und zur Sicherstellung des finanziellen Beitrages der steuerschwachen Gemeinden die Bundeshilfe zur Restfinanzierung solcher Anlagen ganz besonders vordringlich sein. Aber auch der Ausbau des kantonalen Finanzausgleiches wird einer Lösung bedürfen, wenn die gleichen Gemeinden nicht durch die später anfallenden laufenden Unterhalts- und Betriebskosten über Gebühr belastet bleiben sollen.

Ohne Zweifel dürften Region und Regionsgemeinden mit diesen Anlagen Projekte vorlegen können, welche im regionalen Entwicklungskonzept sowohl für die Erhaltung der Eigenart der Region (Naherholungsgunst), zur Wahrnehmung der bescheidenen Industrialisierungschancen und auch für die Hebung der allgemeinen Wohnortgunst – bestehende Versorgungs- und Entsorgungsanlagen als Vorbedingung für den Wohnungsbau – erstrangige Bedeutung haben.

[1] Nach den verwaltungsinternen Vorentwürfen zu einem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete gehört auch das Gesundheitswesen zu den Investitionsbereichen, in denen der Bund bei Investitionsprojekten, die Bestandteil eines Regionalkonzeptes sind, zur Restfinanzierung beitragen soll.

322.3 Verkehrserschliessung

Den standortpolitischen Zielsetzungen (4. Teil, Kap. 324) zufolge hat die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zunächst der besseren Erreichbarkeit der regionseigenen Arbeits-, Einkaufs- und Ausbildungsstätten zu dienen. Die Verkleinerung der funktionalen Distanzen im Ziel-Quell-verkehr steht somit im Vordergrund. Diese Leitlinie für eine Dringlichkeitsordnung ergibt sich überdies aus dem Umstand, dass das Emmental nicht ein Potential als eigentliche Fremdenverkehrsregion nachweisen kann, für welche die rasche Erreichbarkeit im Fernverkehr zweifellos erstrangige Bedeutung besitzt.

1. Im Bereich des *privaten Strassenverkehrs* ist demzufolge dem Ausbau jener Gemeinde- und Verbindungsstrassen, die von den Seitentälern und den nicht im Haupttal gelegenen Gemeinden zu den schwergewichtig in Langnau und im Talgrund gelegenen Arbeitsplätzen und Konsumzentren führen, unbedingte Priorität zu schenken. Vordringlich erscheinen z. B. die Ersetzung verschiedener schmaler Holzbrücken (etwa auf dem Gebiet der Gemeinde Eggiwil), die Sicherung unbewachter Bahnübergänge und die Ausmerzung unübersichtlicher Kurven. Bei Realisierung eines touristischen Entwicklungsprojektes Schangnau käme indessen auch dem raschen Ausbau der T 10 zwischen Langnau und der Kantonsgrenze erstrangige Bedeutung zu. Ebenso wäre dann eine Strassenverbindung Schangnau–Sörenberg – wie bereits erwähnt – mit hoher Priorität als Teil eines touristischen Teilkonzeptes zu prüfen[1].

Zu intensivieren wäre ferner die Erschliessung der von ihrer Betriebsstruktur her als «überlebensfähig» anzusprechenden Einzelhöfe und der für eine intensive Bewirtschaftung weiterhin in Frage kommenden Flächen und Wälder durch Güterstrassen. Deren Ermittlung setzt ebenfalls die rasche und gründliche Erarbeitung eines landwirtschaftlichen Entwicklungsplanes durch Fachleute voraus[2]. Tendenziell dürfte es sich um Strassen auf verschiedene Eggen und Höhenzüge handeln, welche auch dem Naherholungs- und Ausflugsverkehr dienen können.

Die Strassenverkehrsachsen, welche die Verbindung des Regionszentrums Langnau mit den nächstgelegenen Städten Bern und Burgdorf sicherstellen, bedürfen des Ausbaus im Rahmen der vom Kanton gesetzten Prioritätsordnung. Als Vorleistung der Region sollten Variantenentscheide und Landerwerb für die Beseitigung verschiedener lokaler Engpässe (z. B. Zollbrück) im Sinne einer «Schlingenlösung» möglichst rasch vorangetrieben werden[3]. Ein derartiges, punktuell erscheinendes Vorgehen rechtfertigt sich mit Blick auf die mutmassliche Verkehrsmenge, welche der bis 1985 anvisierten Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie dem regionalen Entwicklungspotential entspricht.

2. Im öffentlichen *Bahn- und Busverkehr* erstrecken sich die erforderlichen Verbesserungen auf die Weiterführung der Interventionen zur Vermeidung von Fahrplanbrüchen namentlich bei den Anschlüssen auf den grossen SBB-Linien. Wo sich die gegenwärtige verhältnismässig dichte Zugsversorgung auf der EBT-Achse in Zukunft aus Frequenz- und Personalgründen (Spätverbindungen!) allenfalls nicht mehr halten lässt, sollte der flexiblere Einsatz von gemeinsamen Buskursen des Bahnunternehmens und der Busunternehmungen geprüft werden. Im übrigen erscheint die Einbeziehung des öffentlichen Verkehrs der Region in das vom Kanton offiziell angekündigte kantonale Verkehrskonzept zufolge der in Zukunft unvermindert starken Ausrichtung des gehobenen Konsum-, Freizeit- und Ausbildungsbedarfs auf die Agglomeration Bern unerlässlich[4].

322.4 Staatliche Verwaltungspolitik

Die einzelne Gemeinde stellt keinen Selbstzweck dar, «sondern soll in der Lage sein, ihre Aufgaben entsprechend den heutigen Ansprüchen und unter Berücksichtigung der Interessen der Nachbargemeinden zu erfüllen»[5]. Der vermehrten Wahrnehmung und gemeinsamen Planung der gemeinsamen Interessen genügen langfristig gesehen die losen Formen des vereinsrecht-

[1] Bei diesen Strassenprojekten geht es teilweise um flankierende Massnahmen zur Schaffung dauerhafter ausserlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze. Ein Teil der Aufwendungen für den Ausbau der beiden letztgenannten Strassenstücke müsste daher den neu zu schaffenden Arbeitsplätzen als direkte Folgelasten für die öffentliche Hand den Investitionen pro Arbeitsplatz zugerechnet werden.

[2] Damit ist bereits eine Priorität für die eigentliche planerische Bestandesaufnahme vorweggenommen.

[3] Die zur Diskussion stehende Infrastrukturhilfe des Bundes an Berggebiete muss sich zweifellos auch auf Restfinanzierungen in diesem Bereich erstrecken. Sie setzt indessen mit Sicherheit voraus, dass Bemühungen der Gemeinden und regionaler Stellen (z. B. VWKE) nicht an Partikularinteressen scheitern. – Vgl. *Volkswirtschaftskammer Emmental,* Sechster Jahresbericht 1971 (hektographiert), S. 2.

[4] Vgl. *Bericht* des Regierungsrates, a. a. O., S. 9.

[5] *Bericht* des Regierungsrates, a. a. O., S. 4 f.

lichen Planungsverbandes und der Zweckverbände oft nicht mehr. Soll beispielsweise eine regionale Besteuerung juristischer Personen durch eine Mehrheit von Gemeinden einmal möglich werden, so bedarf die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Regionsgemeinden, ja zwischen Gemeinden und Region schlechthin, einer öffentlich-rechtlichen Regelung.

1. Nötig ist einmal eine Regelung der Beziehungen der Gemeinden unter sich, die eine regionale Willensbildung und ihre Durchsetzung ermöglicht. Es ist daher zu wünschen, dass die bevorstehende Revision des bernischen Gemeindegesetzes rasch einen entscheidenden Schritt in Richtung einer Bildung von Regionen (mit Regionalparlament und -verwaltung) tut, welche eine eigene Finanzhoheit haben. Eine engere Zusammenarbeit der Gemeinden auf allen Ebenen ihrer öffentlichen Aufgaben ist umso wichtiger, als der Weg der Gemeindefusion für das Obere Emmental in kaum einem Fall zur Diskussion steht. Die geographischen und die Gemeindegrössenverhältnisse sprechen, wie weiter vorne bereits erwähnt, nirgends für eine derartige Lösung.

2. Kurzfristig stellt sich zudem die Frage, ob nicht durch die Zusammenlegung verschiedener administrativer Gemeindeaufgaben eine rationellere kommunale Verwaltungstätigkeit, z. B. im Bauwesen, Fürsorgewesen oder Finanzwesen, möglich wäre. Erst bei räumlicher Zusammenfassung der anspruchsvolleren Verwaltungsaufgaben dürfte sich qualifiziertes Verwaltungspersonal in zweckmässiger Weise mit modernen Hilfsmitteln (Computer) einsetzen und in genügender Zahl rekrutieren lassen. Manche vorausschauende Aufgaben, die wenigstens in der näheren Zukunft noch ganz den förderungswilligen Gemeinden obliegen werden (Finanzplanung, -statistik und -prognose), dürften überhaupt nur auf diesem Weg innert nützlicher Frist zu erledigen sein.

Die Zusammenarbeit im kommunalen Verwaltungswesen sollte daher von den Gemeinden ohne Verzug einer Prüfung unterzogen werden.

323 Direkt aktivierende Massnahmen

Die in Tabelle 56 angeführten fünf Erscheinungsformen direkt aktivierender Massnahmen lassen sich in zwei Hauptgruppen zusammenfassen: Bodenreserve-, Erschliessungs- und Finanzierungspolitik[1] stehen in der Regel im Zusammenhang mit ganz bestimmten baulichen Projekten Privater, von denen Entwicklungsimpulse in der Branchenstruktur erwartet werden. Die Steuerpolitik kann sich zwar, mit bestimmter regionaler Ausrichtung eingesetzt, ebenfalls für einzelne Betriebe und Branchen auswirken[2]; Steuer- und Finanzausgleichspolitik sind aber vor allem für den ganzen Kreis steuerpflichtiger natürlicher Personen von unmittelbarer Bedeutung: Letztlich geht es für sie um die Beeinflussung der Steuerbelastung.

Das Massnahmenbündel der Boden-, Erschliessungs- und Finanzierungspolitik hat für die Untersuchungsregion nicht nur für die bereits skizzierten touristischen Investitionsbereiche grosse Bedeutung, sondern – entsprechend der Lageanalyse und den arbeitsmarktpolitischen Zielformulierungen – noch mehr für gezielte Industrialisierungsprojekte.

323.1 Industriestandortpolitik

1. Die angestrebte Verbreiterung des industriellen Branchenspektrums der Region lässt einerseits den Aufbau oder die Heranziehung einiger mittlerer Betriebe und Unternehmungen mit insgesamt etwa 300 Arbeitsplätzen in den Branchen Metallbearbeitung, Apparatebau, Kunststoff sowie Holzverarbeitung als empfehlenswert erscheinen[3]. Dass diese zusätzlichen Arbeitsplätze mit Arbeitskräften aus der Region besetzt werden können, müssten die angeregten Massnahmen der Ausbildungs- und Umschulungspolitik sicherstellen. Eine selektive Industrialisierungspolitik in diesem Sinn erfordert auch die Erleichterung des Landerwerbs und voraussichtlich die Sicherstellung des Landbedarfes in der provisorisch im Raum Rüderswil/Lauperswil angeregten regionalen Industriezone, soweit die heute schon ausgeschiedenen Industriezonenflächen (namentlich in Langnau) nicht ausreichen oder für einzelne Industriezweige mit Vorbehalten belegt sind. Damit potentiellen Ansiedlern möglichst sichere Daten angegeben werden können, sollten die fraglichen Gemeinden geeignetes Land noch vor dem Einsetzen spekulativer Überle-

[1] Finanzierungshilfen an *Gemeinden* fallen unter den Bereich der (indirekt wirkenden) Massnahmen zur Anpassung der Infrastruktur (Kap. 322).

[2] Vgl. etwa Art. 24 des bernischen Steuergesetzes: «Wenn es bedeutende Interessen der bernischen Volkswirtschaft oder der Regionalplanung rechtfertigen, die Gründung, Heranziehung oder Verlegung zur Erhaltung eines Unternehmens zu ermöglichen, kann der Regierungsrat das Unternehmen ganz oder teilweise für höchstens 10 Jahre von den Steuern befreien. Der Regierungsrat hört die beteiligten Gemeinden an . . .».

[3] Vgl. S. 147.

gungen privater Besitzer und im erschlossenen Zustand offerieren können. Die Erschliessung hätte gemäss Art. 3 des Gesetzes über die Förderung der Wirtschaft unter massgeblicher Mithilfe des Staates zu erfolgen. Als Voraussetzung dafür, dass die Region – vertreten durch jene Gemeinden, die für eine konzentrierte Industrieansiedlung die vorteilhaftesten Voraussetzungen bieten – überhaupt in den Genuss dieser direkten staatlichen Förderungsmassnahme gelangen kann, muss sie sich aber geschlossen hinter ein regionales Industriekonzept im Rahmen des Leitbildes stellen. Im weiteren hat sie ihre eigenen Möglichkeiten, namentlich in bezug auf die Mitarbeit bei Landerwerb und -erschliessung, voll auszunützen. Dies wird insbesondere dann unerlässlich sein, wenn das Branchenspektrum um die vorgeschlagenen Zweige, d. h. gezielt erweitert werden soll.

2. Aufgrund der Standortvoraussetzungen besteht Anlass zu direkter Hilfe im Sinne einzelbetrieblicher Strukturverbesserungen namentlich in der Holzbranche. Zu prüfen wäre demnach die Umgestaltung oder Zusammenfassung von Sägereibetrieben zu einem leistungsfähigen Holzhof, der voll arbeitsteilig organisiert ist und im Zuge der vertikalen Integration das Holz an schlagortnahen Sammelplätzen übernimmt, lagert und zu Halbfertigfabrikaten verarbeitet. Ein einzelner solcher Betrieb würde zwar nicht in sehr grossem Umfang neue Arbeitsplätze schaffen. Er könnte jedoch zur Verbreiterung des Angebotes an fachlich und technisch anspruchsvolleren Arbeitsgelegenheiten sowie – langfristig gesehen – Lehr- und Aufstiegsmöglichkeiten beitragen. Sofern die weiterzuführenden Eignungsstudien und namentlich eine Untersuchung alternativer möglicher Standorte[1] zu einem für das Obere Emmental günstigen Ergebnis gelangen, wäre die Finanzierung eines Holzhofes im Falle einer blossen Umstrukturierung bzw. Geschäftsübergabe mit den gemäss Art. 5 des Wirtschaftsförderungsgesetzes vorgesehenen Mitteln zu unterstützen. Infolge der engen Verknüpfung eines solchen Projektes mit der künftigen Gestaltung der Land- und insbesondere der privaten Forstwirtschaft wären zur Verbesserung der Anlieferwege für das Rohprodukt Holz vom Schlagort zur Sammelstelle ferner vermehrte Mittel zum Ausbau von Güterwegen bereitzustellen. Dass der Kommission für die Landwirtschaft der VWKE zur Sicherstellung des Personalbedarfs, namentlich in temporär einzusetzenden Schlagequipen, wichtige Vermittlungsaufgaben zukämen, braucht nicht besonders betont zu werden.

3. Der Einsatz der Landerwerbs-, Landerschliessungs- und finanziellen Massnahmen im Sinne des bernischen Wirtschaftsförderungsgesetzes erscheint sich summarisch in folgenden Bereichen zu rechtfertigen:

- Eine selektive regionale Industrieansiedlung sollte durch die Mithilfe des Staates bei Landerwerb und -erschliessung für eine regionale Industriezone (Gewerbepark) gefördert werden.
- Anschliessend wäre im Besitz der Gemeinde (oder ausnahmsweise des Staates) befindliches Land ansiedlungswilligen Unternehmungen von Branchen zu veräussern, in welchen zusätzliche Arbeitsplätze die Diversifizierung der regionalen Branchenstruktur und ihrer Wertschöpfungspotenz begünstigen. Gleichzeitig hat die Ermittlung, Beschaffung und allenfalls Umschulung von Arbeitskräften aus der Region einzusetzen. Die einschlägigen Bestimmungen des Wirtschaftsförderungsgesetzes sind auszuschöpfen.
- Nötigenfalls ist die Gewährung von Investitions- und Betriebskrediten an heranzuziehende Unternehmungen und Betriebe ins Auge zu fassen, wobei die Verbürgung durch die Gesellschaft zur Förderung der bernischen Wirtschaft übernommen wird. Strukturverbesserungen und Rationalisierungsanstrengungen wirtschaftlich gesunder und als Arbeitgeber wichtiger Betriebe der Region sind namentlich über Beiträge zur Zinsverbilligung oder allenfalls über direkte Darlehensgewährungen zu unterstützen.
- Wie in Kap. 313.2 erwähnt, sind im Tourismus direkt aktivierende Massnahmen im Bereich des Landerwerbs und der Landerschliessung mit Beschränkung auf ein Projekt Schangnau zu studieren. Die Forderung nach Konzentration beim Mitteleinsatz gilt somit auch bei Finanzhilfen, die aufgrund des Gesetzes über die Förderung des Fremdenverkehrs zugunsten des Oberen Emmentals zusätzlich ausgelöst werden könnten.

323.2 Steuerpolitik und Finanzausgleich

Das Steuersystem des Kantons und die Regelung des Finanzausgleichs in seinen verschiedenen Spielarten sind Instrumentenvariablen der Regionalpolitik, bei deren leitbildkonformer Ausgestaltung den Kantonen entscheidende Aufgaben harren.

[1] Vgl. *Bernasconi, R.*, Standortstudie Holzhof (vertikale Integration in der Forst- und Holzwirtschaft), Lizentiatenarbeit an der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, Bern 1972 (unveröffentlicht).

1. So bedarf die Milderung der kommunalen *Steuerbelastungsunterschiede,* die im übrigen eng mit der Regelung des Finanzausgleichs zusammenhängt, einer Lösung auf kantonaler und vorgängig gar auf Bundesebene. Sie ist über die möglichst rasche Schaffung neuer Rechtsträger für spezifisch regionale Aufgaben zu lösen. Diese müssten mindestens in die Lage versetzt werden, über die interkommunale Verteilung und Beteiligung am Steuerertrag von in der Region domizilierten juristischen Personen zur Belastungsnivellierung innerhalb der Region, zum Finanzausgleich beizutragen. Es ist nur schwer vorstellbar, dass die Gemeinden und zwischengemeindlichen bzw. regionalen Körperschaften von sich aus neue, dauerhafte und der Hebung der regionalen Wohnattraktivität gesamthaft dienende Regelungen der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen steuerkräftigen und finanzschwachen Gemeinden finden können, wie sie in der Leitbildskizze postuliert wurden.
2. In der Leitbildskizze wurde die vermehrte Bindung von Staatsbeiträgen für Infrastrukturanlagen und laufende Infrastrukturkosten an die Abstützung solcher Projekte und Einrichtungen auf ein Regionalleitbild angeregt. Gerade die Beispiele aus dem Primarschulwesen haben angedeutet, dass die Beitragsgewährung dabei in gewissen Bereichen einzelfallweise stärker als bisher von der Einhaltung infrastruktureller Richt- und Schwellenwerte abhängig gemacht werden sollte.

324 Informierende Massnahmen

324.1 Transparenzerstellung: Aufgaben der Regionalstatistik

Im Laufe der Lageanalyse hat es sich gezeigt, dass das statistische Datenmaterial in seiner kleinräumigen Aufgliederung verschiedentlich verbessert werden sollte, damit regionale Entwicklungspotentialien verlässlich genug quantifiziert werden können. Die Umreissung regionaler Entwicklungsziele darf nicht aus Mangel an geeigneten statistischen und planerisch relevanten Grunddaten blosse Tendenzaussagen enthalten; die Ableitung leitbildkonformer Massnahmen der Träger von Regionalpolitik und Regionalplanung kann sonst oftmals nicht mit dem für die Umsetzung in die Raumplanung notwendigen Detaillierungsgrad erfolgen. Aber auch für Investoren und Konsumenten *in* der Region vermögen bessere regionalstatistische Informationen die vergleichsweise wirtschaftliche Situation und Entwicklung transparenter zu machen. Potentielle Investoren endlich wissen gesicherte regionsspezifische Daten für unternehmerische und Standortentscheidungen ebenfalls zu schätzen. Ohne Anspruch auf eine vollständige Mängel- und Wunschliste erheben zu wollen[1], dürften für konzeptgerichtete Regionsuntersuchungen unter bernischen Verhältnissen insbesondere folgende Datenbereiche im Vordergrund stehen:
- Indikatoren der regionalen Wohlstands- und Wirtschaftskraft,
- regionsspezifische Daten zur räumlichen Bevölkerungsentwicklung (soweit für Bevölkerungsprognosen unerlässlich),
- Daten zur kleinräumigen Wirtschaftsstruktur, insbesondere über ihre branchenweise Wertschöpfungspotenz,
- Daten, welche zur Quantifizierung der regionalen Standort- und Wohnortgunst beitragen können,
- kommunale und regionale Finanzstatistiken, welche die unerlässliche Transparenz für die Aufstellung von Realisierungsplänen regionalpolitischer Massnahmen erstellen.

1. Die *Erarbeitung regionaler Wohlstands- und Wirtschaftskraftindikatoren* durch den Bund steht bei der Grundlagenbeschaffung für eine schweizerische Regionalpolitik an erster Stelle[2]. Dennoch werden kantonale Steuerstatistiken als Grundlage für die Berechnung von Wohlstandsindikatoren stets wachsende Bedeutung erlangen. So stellt die bernische Staatssteuerstatistik 1971 bereits einen wertvollen Beitrag zur Ermittlung gemeindeweiser Wohlstandskennziffern dar. Die erstmals erfassten rohen Einkommen natürlicher Personen lassen sich insbesondere um die Ersatzeinkommen bereinigen[3] und könnten sich somit mindestens als Schlüsselgrössen bei der Ermittlung regionaler Volkseinkommen als sehr wertvoll erweisen. Im Interesse einer kontinuierlichen Verbesserung der Einkommensstatistik sind in Zukunft erwünscht:

[1] Die Anregungen orientieren sich zudem notwendigerweise in erster Linie an den Erfahrungen mit der Untersuchungsregion Oberes Emmental.
[2] Vgl. *Eidg. Volkswirtschaftsdepartement,* Bericht zu Handen des Bundesrates, a.a.O., S. 25.
[3] Vgl. zu diesem Erfordernis *Dutoit, G.,* L'estimation du revenu cantonal à l'aide des données fiscales, Fribourg 1971 (hektographiert), S. 3 f.

– Durchführung der Staatssteuerstatistik in kurzen Abständen (z.B. alle vier Jahre) und Kodifizierung der in die Erhebung einbezogenen Steuererklärungen nach Wirtschaftsgruppen. Damit würde jene «tiefgehende sachliche Gliederung»[1] gefördert, die vorerst zur *laufenden* Ermittlung der entscheidenden Komponenten des kantonalen und regionalen Volkseinkommens von der Verteilungsseite her unerlässlich ist.
– Verarbeitung der bereinigten Steuererklärungen im EDV-Verfahren als *Vollerhebung*. Durch die Einbeziehung der steuerbaren Erträge juristischer Personen ergäbe sich für jede Gemeinde (und damit auch für Regionen) ein verlässliches Bild der Wohlstandssituation und des Ergebnisses des Wirtschaftsprozesses, da grundsätzlich auch regionale Volkseinkommensberechnungen nach der Komponentenmethode möglich wären.

2. Für die Analyse der räumlichen *Bevölkerungsbewegung* innerhalb und zwischen Regionen werden mit zunehmender interregionaler Verflechtung Wanderungszahlen immer wichtiger. Der Aufbau einer kantonalen Wanderungsstatistik sollte mit hoher Priorität gefördert werden. Ohne Kenntnis des Umfangs, der Richtung, der Motive und der soziologischen Merkmale muss z.B. die *Berücksichtigung der Wanderungskomponente in regionalen Bevölkerungsprognosen* zuwenig differenziert bleiben. Da auf methodische Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann[2], sollte nunmehr die Inangriffnahme entsprechender periodischer Erhebungen durch das Kantonale Statistische Bureau ermöglicht werden.

3. Die *Bereitstellung statistischen Datenmaterials zur regionalen Wirtschaftsstruktur* fällt weitgehend in den Aufgabenbereich der periodischen Erhebungen des Bundes. Volks- und Betriebszählungen liefern mit wenigen – allerdings gewichtigen – Ausnahmen bereits heute jene Bestandeszahlen, die für Analysen der regionalen Wirtschaftsstruktur das Gerippe bilden müssen. Auszufüllen wären insbesondere die folgenden Lücken:

– Im Bereich der *Landwirtschaftsstatistik* sollte noch vermehrt auf die Bedürfnisse der regionalen Strukturpolitik Rücksicht genommen werden; das Erhebungsprogramm des Bundes erscheint zu stark auf die Bedürfnisse der Produktionslenkung ausgerichtet. Gerade für Regionsuntersuchungen im Berggebiet fehlen heute vor allem periodische Angaben über die *Betriebsgrössenstruktur nach Gemeinden und nach Grossvieh- und Rindvieheinheiten* sowie publizierte oder zumindest kurzfristig greifbare gemeindeweise Angaben über die *Altersstruktur der Landwirte*. Kantonale landwirtschaftliche Stellen sollten ferner die Bereitstellung regionaler *Wertschöpfungszahlen* für die Landwirtschaft prüfen. Bekanntlich verfügen die landwirtschaftlichen Steuerveranlagungsbehörden z. B. im Kanton Bern über sehr detaillierte betriebliche Unterlagen und Betriebskennzahlen. Es sollte daher bei entsprechender Typenbildung der Landwirtschaftsbetriebe einer Region in Kenntnis ihrer Ertragsverhältnisse möglich sein, zu hinreichend verlässlichen Produktivitätszahlen zu gelangen. Damit könnte die Förderungswürdigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in Problemgebieten u.a. auch anhand der volkswirtschaftlich bedeutsamsten Kennzahl beurteilt werden. Auf kantonaler Ebene erscheint endlich eine tiefergehende regional vergleichende *statistische Analyse des Betriebsberatungswesens* als erwünscht.
– Für den *sekundären Sektor* ist eine jährliche Ergänzung der Volks- und Betriebszählungsergebnisse für die Zwischenjahre erwünscht. Die Umwandlung des kantonalen Beschäftigungsindexes in eine Bestandesstatistik der Branchenbeschäftigung ist durch das Kantonale Statistische Bureau zu prüfen. Sie müsste zusätzlich Angaben über Wertschöpfungen, Umsatzentwicklung, Investitionen und Kapitalbestand der Unternehmungen liefern. Diese Grössen differieren bekanntlich regional oft erheblich und sollten daher mindestens für kantonale Branchenprognosen berücksichtigt werden. Für innerkantonale Sektoranalysen und -prognosen würde eine Umwandlung der Beschäftigtenstatistik im angeregten Sinn zwar direkt nicht viel abgeben. Da indessen heute schon rund 60% des von der jährlichen Industriestatistik des BIGA im Kanton erfassten Betriebspersonals in die Erhebung einbezogen ist, vermöchte sie für übergeordnete (kantonale) Branchenprognosen bzw. für deren laufende Überprüfung und Anpassung zweifellos eine verbesserte Basis zu schaffen, insbesondere wenn die monetären Bestandes- und Strömungsdaten von der Wirtschaft im gleichen Arbeitsgang geliefert würden.
– Im *Dienstleistungsbereich* drängt sich vor allem eine weitere Verbesserung der regionalen Fremdenverkehrsstatistik auf, und zwar bezüglich der lückenlosen Erfassung der Parahotellerie. Diese Aufgabe ist von der kantonalen Abteilung für Fremdenverkehrsförderung in Zusam-

[1] *Fischer, G.*, Berechnung, a.a.O., S. 59.
[2] Vgl. u.a. für bernische Verhältnisse: *(Brinkmann, H.)*, a.a.O.

menarbeit mit dem Eidg. Statistischen Amt weiter zu verfolgen. Für die Bedürfnisse der Untersuchungsregion wäre sodann eine vertiefte laufende Auswertung der Fremdenverkehrsstatistik (Hotellerie) zu postulieren. Genauere Kenntnisse von Gästestruktur, Aufenthaltsdauer und saisonaler Verteilung der Logiernächte vermögen nämlich zur Beurteilung von Investitionsprojekten wichtige Randdaten zu liefern. Für die Fremdenverkehrskreise des Emmentals könnte z. B. eine regelmässige Analyse der regionalen, kommunalen und einzelbetrieblichen Ergebnisse nach Herkunftsländern, Aufenthaltsdauer der Gäste, Preisklassen und der Bettenbesetzung gerade im Hinblick auf das in Arbeit stehende Werbekonzept nützlich sein: Sie sollte der ständigen und rechtzeitigen Ausrichtung des touristischen Marketings auf veränderte Nachfrageverhältnisse dienen.

4. Die Bereitstellung von *Daten zur Quantifizierung und Bewertung der regionalen Standort- und Wohnortgunst* muss in erster Linie im Rahmen planerischer Bestandesaufnahmen erfolgen. Die Kartierung von Infrastrukturanlagen und -einrichtungen, von Nutzungsverhältnissen und von Zeit-Weg-Isochronen beruht naturgemäss auf den verschiedensten Quellen. Immerhin wäre die periodische Publikation von Daten zur Standort- und Wohnortgunst in folgenden Bereichen erwünscht:

- Statistische Bestandesaufnahme des Grundbesitzes Privater und der öffentlichen Hand nach Verwendungszweck und Verwendungsmöglichkeiten der Grundstücke.
- Einbezug des Hügellandes in einen touristischen Eignungskataster (kartographisch und tabellarisch).
- Publikation der Ergebnisse der bernischen Schulstatistik in einer kleinräumigen und sachlichen Gliederung, welche es gestattet, aufwendige Felderhebungen auf ein Minimum zu beschränken.

5. Auf der Grundlage von *kommunalen Einnahmen-, Ausgaben- und Vermögensstatistiken* lässt sich jenes lückenlose Bild der interkommunalen und interregionalen Finanzverflechtungen gewinnen, welche für Finanzplanungen und insbesondere für die Planung des Mitteleinsatzes bei überkommunalen Investitionsprojekten eine immer wichtigere Rolle spielen und daher berücksichtigt werden müssen[1]. Der Kanton Bern hat auf dem Gebiet der Gemeindeausgaben- und Einnahmenstatistik Pionierarbeit geleistet[2]. Die Arbeiten sollten mit Priorität weitergeführt werden, damit inskünftig bei der Beurteilung von Investitionsprojekten im Rahmen eines regionalen Entwicklungskonzeptes

- für die Aufstellung von Finanzplänen auf gesicherte und zweckmässig gegliederte Erfahrungszahlen für jede Gemeinde abgestellt werden kann und
- ersichtlich wird, ob Entwicklungs- oder Infrastrukturprojekte nicht unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Situation einer Gemeinde untragbare laufende Unterhaltskosten nach sich ziehen.

Dazu erscheint namentlich eine jährliche Vollerhebung der Ausgabenstruktur aller 492 bernischen Gemeinden (in funktional-volkswirtschaftlicher Gliederung) als erwünscht.

324.2 Allgemeine Klimaverbesserung

Die Massnahmen der allgemeinen Klimaverbesserung zielen darauf ab, einerseits das Verständnis der einzelnen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen einer Region für das Erfordernis der Wirtschaftsförderung zu wecken (interne Klimaverbesserung), anderseits die Region bei Investoren und Konsumenten des übergeordneten Wirtschaftsgebietes in ein günstigeres Licht zu rücken (externe Klimaverbesserung).

Mit der Volkswirtschaftskammer Emmental (VWKE) besteht bereits seit einigen Jahren eine Trägerorganisation, welche über ihr Sekretariat und die Tätigkeit von Vorstand und Kommissionen zur allgemeinen Klimaverbesserung beitragen kann. Die Informations- und Koordinationsaufgaben nach innen und nach aussen sollten noch wirkungsvoller wahrgenommen werden können. Insbesondere die der Leitbildskizze entsprechenden normativen und aktivierenden Massnahmen sollten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, d. h. in ihrer interregionalen Bedeutung für die ganze «Einwirkungszone», von einer zentralen Stelle erläutert und motiviert werden können. Deshalb ist die angestrebte Schaffung einer vollamtlichen Geschäftsstelle der Kammer vorbehaltlos zu unterstützen. Gleichzeitig wären ihr in einem Pflichtenheft umfassende Publizitätsauf-

[1] Vgl. *Bächtold, R. V.*, Die Ausgaben der bernischen Gemeinden 1968 (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Finanzstatistik, Reihe B, Heft 7), Bern 1971, S. 6 ff.

[2] Vgl. *Bächtold, R. V.*, Die Ausgaben der bernischen Gemeinden 1968, a. a. O.

gaben zuzuweisen, welche die drei ganz oder zu wesentlichen Teilen im Kammergebiet liegenden Planungsregionen Oberes Emmental, Burgdorf und Konolfingen gemeinsam betreffen[1].

1. *Interne Klimaverbesserung:* Zur «Mobilisierung» der eingesessenen Bevölkerung, insbesondere zur Weckung des Verständnisses für neue wirtschaftliche Kooperationsformen, für Bildungsfragen und für Ausbildungsprobleme, ist in Verbindung mit den Kommissionen der VWKE die Informationstätigkeit über die verschiedenen Medien (Aussprachen, Vorträge, Kurse, Publizistik) weiterzuführen, langfristig zu planen und zu koordinieren. Ein derartiges Programm zur internen Klimaverbesserung würde auch einen «Programmeffekt» besitzen: Unternehmer und sonstige Investoren könnten sich leichter ein Bild von den in der Region selber unternommenen Anstrengungen machen, bei der Regionsbevölkerung eine positive Einstellung zu Neuem und Ungewohntem, aber auch zu den individuellen Entfaltungsmöglichkeiten in der Region, zu schaffen.

2. *Externe Klimaverbesserung:* Die in den Jahren 1969 und 1971 in Bern durchgeführten Werbe- und Public-Relations-Aktionen sollten zur Förderung eines «positiven Image» der Region periodisch weitergeführt werden. Die Bearbeitung weiterer Agglomerationsgebiete und die Hervorhebung regionaler Vorteile bezüglich wichtiger Wohnortfaktoren im Rahmen von entsprechenden Ausstellungen, von koordinierten Inserat- und von Flugblatt- und Prospektkampagnen erscheint als angezeigt.

Eine vollamtliche Besetzung der Geschäftsstelle der VWKE sollte es ermöglichen, analog zum touristischen Bereich eine aktive Informationspolitik aufzubauen, «indem die Sammlung und Verarbeitung von Angaben über Bestehendes und Geplantes ... durch Verbreitung in Presse, Radio, Fernsehen, Konferenzen und Studientagungen zu Werbezwecken fruchtbar gemacht wird»[2].

324.3 Gezielte Einzelwerbung

Gezielte Werbemassnahmen haben die Gewinnung potentieller Investoren zum Gegenstand, die zu einer Hebung des regionalen Entwicklungspotentials beitragen könnten. Dieser Zielsetzung entsprechend, muss sich eine gezielte Einzelwerbung vor allem an ausserregionale Industrieunternehmungen der entwicklungspolitisch erwünschten Branchen wenden. Ferner richtet sie sich an Investoren, die für touristische Projekte gewonnen werden sollen, deren Wirtschaftlichkeit hinreichend geprüft wurde. Allenfalls kommen auch Stellen von Bund und Kanton, welche in grösserem Umfang die räumliche Verteilung von Arbeitsplätzen in Verwaltungszweigen steuern können (EMD, Schulungsstätten), als mögliche Adressaten in Frage.

Voraussetzung für die Einleitung gezielter Werbemassnahmen auf diesen Gebieten ist allerdings eine lückenlose Verarbeitung von Angaben über die wichtigsten Standortfaktoren nach einheitlichen Gesichtspunkten. Entsprechenden Standortkatastern und Gemeindespiegeln müssen die mit potentiellen Investoren Verhandlungen führenden regionalen Stellen alle für Unternehmer und ihre Arbeitskräfte relevanten Angaben jederzeit lückenlos entnehmen können, wie Zonierung, Flächennutzungsziffern, Bildungs-, Freizeit- und Konsummöglichkeiten, öffentliche Dienste, Lohn- und Bodenkosten, Arbeitskräftereserven, steuerliche Verhältnisse und Vergünstigungen[3]. Solche Angaben sind verschiedenen Quellen zu entnehmen[4]; grösstenteils sind sie im Zuge der regionalplanerischen Bestandesaufnahme zu ergänzen.

Träger der Massnahmen zur gezielten Einzelwerbung dürften mit Vorteil die Fachkommissionen des VWKE (bzw. der Betriebsausschuss in touristischen Belangen) sein. Allerdings hätte sich ihre Verhandlungsführung – sie könnte ohnehin nur den Charakter von Vorverhandlungen und ersten Sondierungen haben – streng abgestützt auf die im regionalen Konzept festgelegten Zielsetzungen der angestrebten Entwicklung zu halten. Die Übertragung solcher Werbeaufgaben an Fachgremien der im Grunde überregionalen Körperschaft erscheint durchaus sinnvoll; dadurch könnte gerade die Gefahr eines gegenseitigen «Sich-Abjagens» von potentiellen Ansiedlungswilligen ohne Berücksichtigung der in der Untersuchungsregion *und* in der Einwirkungszone

[1] In allen drei Regionen bieten sich ähnliche Informationsprobleme, die zudem von den Planungsverbänden bisher nicht sehr tatkräftig an die Hand genommen werden konnten. Gleichzeitig wäre eventuell eine Neuabgrenzung des Tätigkeitsgebietes der Kammer auf die erwähnten drei Planungsregionen zu prüfen. Die Aaretalgemeinden des Amtes Konolfingen neigen ihrer Interessenlage nach schon heute mehr der Agglomeration Bern zu; der Raum Huttwil ist überwiegend nach dem Oberaargau orientiert.

[2] *Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung,* a.a.O., S. 7–16.

[3] Vgl. *Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung,* a.a.O., S. 7–16.

[4] Ein gutes Beispiel ist der (heute revisionsbedürftige) Fragebogen der Kommission für Industrie der VWKE.

insgesamt vorteilhaftesten Standortfaktoren am ehesten gebannt werden. Eine derartige Funktionszuteilung erfordert allerdings zweierlei:
1. Die Leitbildarbeit der drei zum Emmental gerechneten Planungs- (und Entwicklungs-)Regionen ist sofort über die schon vorhandene Kommission für Regionalplanung der VWKE zu koordinieren[1].
2. Die Kommissionen für Industrie, für Handwerk und Gewerbe, für Landwirtschaft und für soziale Fragen sind personell und fachlich so zu dotieren und von administrativen Umtrieben durch die Geschäftsstelle so zu entlasten, dass sie Aufgaben wie die Ermittlung umschulungswilliger und -bedürftiger Arbeitskräfte oder die Aufnahme von Kontakten mit Unternehmungen und Behörden innerhalb nützlicher Fristen und mit der erforderlichen Durchschlagskraft erfüllen können.

4 Skizze eines Aktionsprogrammes

Die auf fünf grundsätzlichen Leitbildelementen basierende und mit einer Reihe von Einzelmassnahmen grob umrissene Skizze eines Förderungskonzeptes für das Obere Emmental erträgt zu ihrer Durchsetzung keine punktuellen Interventionen. «Der gewünschte Durchbruch nach vorn ist gleichzeitig auf mehreren Fronten anzustreben»[2]. Dennoch stellt sich die Frage nach der zeitlichen Abfolge der vorgeschlagenen Massnahmen; verschiedentlich müssen zuerst Fundamente für gewisse Folgemassnahmen gelegt werden. Eine grobe (und notwendigerweise wiederum mit subjektiven Wertungen behaftete) Dringlichkeitsordnung der wichtigsten Bereiche kann vereinfachend zwischen kurzfristig, auf mittlere und auf längere Frist einzuleitenden Massnahmen unterscheiden.

41 Kurzfristig einzuleitende Massnahmen

Als kurzfristig einzuleitende Massnahmen sollen jene verstanden werden, die sofort in Angriff genommen werden und in den nächsten ein bis zwei Jahren auch bereits Erfolge zeitigen sollten. Dazu zählen insbesondere:
1. Die Festigung einer regionalen (planerischen) Trägerorganisation, welche den in den nächsten Monaten zu erwartenden Richtlinien des Bundes für die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte entspricht und die als regionale Instanz bei der Erarbeitung eines definitiven Entwicklungskonzeptes mitwirken kann. Praktisch bedeutet das, dass der Planungsverband «Oberes Emmental» möglichst rasch zur vollen Arbeitsfähigkeit gebracht werden sollte.
2. Gleichzeitig ist die eigentliche Regionalplanung ohne Verzug mit der Phase der Bestandesaufnahme in Angriff zu nehmen, die möglichst rasch durchlaufen werden sollte. Von Anbeginn muss sich jener Willensbildungsprozess ergeben, der zur Erarbeitung eines Regionalkonzeptes *entsprechend den eigenen Zielvorstellungen der Regionsbevölkerung* über die Nutzung des Bodens beiträgt. Insbesondere sollte ein land- und forstwirtschaftliches Gutachten möglichst bald über alternative Nutzungs- und Sanierungsmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Flächen und Betriebe Aufschluss geben. Ein genereller Entwurf der anzustrebenden Planungszustände wie auch ein *definitives* gesamtwirtschaftliches Regionalkonzept müssen sich primär am land- und forstwirtschaftlichen Potential orientieren.
3. In direktem Zusammenhang mit der Regionalplanungsarbeit steht die Gemeindefinanzstatistik. Die bereits vorhandenen Erhebungen des Kantonalen Statistischen Bureaus sollten durch die Gemeinden oder den sie vertretenden Trägerverband ergänzt und interpretiert werden. Nur so dürfte es möglich sein, für die Erstellung von Finanz- und Investitionsplänen zur Projektrealisierung die nötigen finanzwirtschaftlichen Informationen rechtzeitig verfügbar zu machen.
4. Die Verbesserung der individuellen Chancen der Regionsbewohner in bezug auf Ausbildung und Arbeitsmöglichkeiten ist durch die Schaffung von Umschulungsgelegenheiten und einer regionalen Lehrwerkstätte an die Hand zu nehmen. Entsprechende Träger sind, wo nötig, in Zusammenarbeit mit dem Kanton ins Leben zu rufen. Die Erreichbarkeit der Ausbildungsorte ist für Schüler und Jugendliche zu verbessern.

[1] Vgl. zu diesem Anliegen auch: *Volkswirtschaftskammer Emmental,* Sechster Jahresbericht 1971 (hektographiert).
[2] *Stocker, P./Risch, P.,* a.a.O., S. 149.

5. Im Rahmen der zu treffenden Zonenausscheidungen sollten die Gemeinden in strenger Abstimmung miteinander die Landerwerbs- und Landreservenpolitik sowie ihre Mithilfe beim Wohnungsbau intensivieren.
6. Die Erarbeitung eines touristischen Teilleitbildes und einer leistungsfähigen Trägerorganisation ist in engem Kontakt mit dem Planungsverband (bzw. den das Tätigkeitsgebiet des VVE bedeckenden Planungsverbänden) zu forcieren.

42 Mittelfristig einzuleitende Massnahmen

Als mittelfristig bezeichnen wir jene Massnahmen, die Kernpunkte eines Regionalkonzeptes sein müssen. Ihre Wirkungen sollten sich zeitlich ungefähr zwischen 1975 und 1980 feststellen lassen. Als solche sind vor allem hervorzuheben:
1. Realisierung der zum Weiterstudium empfohlenen touristischen Ausbauprojekte.
2. Schaffung des Grossteils der industriellen Arbeitsplätze in einem regionalen Gewerbepark, entsprechend den in der Leitbildskizze diskutierten Branchenstreuungen und Grössenordnungen der Arbeitsplätze.
3. Durchsetzung neuer Bewirtschaftungsformen und Betriebsrichtungen (insbesondere im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft) in der Landwirtschaft, abgestützt auf bis dahin in Kraft gesetzte agrarstrukturpolitische Massnahmen des Bundes (z. B. Flächenbewirtschaftungsbeiträge).
4. Abschluss bzw. Vorverlegung des Staatsstrassenausbaues entsprechend dem langfristigen Ausbauprogramm.

43 Langfristig einzuleitende Massnahmen

Zu den Massnahmen, welche die Durchsetzung eines Regionalkonzeptes auf lange Sicht sicherzustellen haben, können grundsätzlich jene Instrumentalbereiche bundes- oder kantonalstaatlicher Politik gerechnet werden, deren regionalpolitisch adäquate Ausgestaltung in der Regel langwierige Vorarbeiten, umfassende Gesetzes- oder gar Verfassungsrevisionen erfordern. Sie dürften u. E. erst gegen 1980 hin, unter Umständen sogar erst später, die Phasen der Vernehmlassung und Inkraftsetzung durchlaufen. Darunter fallen voraussichtlich:
1. Die Schaffung neuer Rechtsträger für regionale Aufgaben. Die Zusammenlegung einzelner Verwaltungsfunktionen der Gemeinden in einem regionalen Gemeindeverwaltungszentrum würde z. B. den rationellen Einsatz moderner Datenverarbeitungsanlagen erlauben.
2. Die Neukonzeption des kantonalen Steuersystems. Im Hinblick auf die angestrebte innerregionale Funktionsteilung unter den Gemeinden muss eine den unterschiedlichen Aufgaben gerecht werdende Form der Zuweisung der Steuern natürlicher und juristischer Personen an die einzelnen Gemeinden gefunden werden[1].
3. Schaffung eines regionalpolitisch wirkungsvollen Systems des direkten und indirekten Finanzausgleichs.

[1] Eine umfassende Steuergesetzrevision gehört zu den ausgesprochen langfristigen Aufgaben. Ihre Durchführung «hängt wesentlich davon ab, ob die Bestrebungen zur Harmonisierung der kantonalen Steuergesetze in nächster Zeit zu einem positiven Ergebnis führen . . . Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die umfassende Änderung des Steuergesetzes noch etwas zurückgestellt werden muss und dass sich die Revision 1975 auf die vordringlichsten Probleme beschränken wird». – *Bericht* des Regierungsrates, a. a. O., S. 11.

Anhangtabelle 1

Staatssteuersubstanz 1961/62 und 1967/68

Gemeinden Regionen	Staatssteuersubstanz							
	1961/62				1967/68			
	absolut (in 1000 Fr.)			pro Kopf[1] in Fr.	absolut (in 1000 Fr.)			pro Kopf[2] in Fr.
	nat. Pers.	jur. Pers.	total		nat. Pers.	jur. Pers.	total	
Eggiwil	2 118,0	4,1	2 122,1	819	4 172,4	60,6	4 233,0	1 680
Langnau	17 703,9	1 543,3	19 247,1	2 092	31 136,2	2 397,0	33 533,2	3 454
Lauperswil	3 263,6	64,1	3 327,7	1 255	6 119,3	45,6	6 164,9	2 312
Röthenbach	1 172,7	6,2	1 178,9	862	2 317,4	22,0	2 339,4	1 733
Rüderswil	2 526,8	105,0	2 631,8	1 191	4 704,8	131,4	4 836,2	2 226
Schangnau	885,7	4,1	889,8	864	1 580,0	5,5	1 585,5	1 564
Signau	3 364,6	11,1	3 375,5	1 321	6 350,9	42,8	6 393,7	2 513
Trub	1 749,5	97,9	1 847,4	933	3 002,1	45,8	3 047,9	1 563
Trubschachen	3 096,2	627,5	3 723,7	2 236	5 380,0	1 014,0	6 394,0	3 761
Landiswil	512,5	0,8	513,3	669	1 077,5	2,5	1 080,0	1 458
Region OE	36 393,5	2 461,1	38 854,6	1 493	65 840,6	3 777,2	69 617,8	2 640
Region KO	32 561,1	4 897,7	37 370,8	1 799	61 533,9	6 576,1	68 109,0	3 205
Region BU	119 214,4	21 770,0	140 984,4	2 270	211 999,6	33 411,1	245 410,7	3 731
Emmental	188 169,0	29 040,8	217 209,8	1 995	339 374,1	43 764,4	383 137,5	3 380
Kanton Bern	2 124 400,0	329 160,0	2 453 560,0	2 758	3 903 379,0	526 560,0	4 430 039,0	4 612

[1] WB 1960
[2] WB 1965

Quellen: Unveröffentlichte Angaben der Kantonalen Steuerverwaltung.

Anhangtabelle 2

Wohnbevölkerung 1930–1970

Gemeinden Regionen	Wohnbevölkerung[1]						
	1930	1950	1960	1965	1968	1969	1970
Eggiwil	2 634	2 677	2 591	2 520	2 537	2 523	2 391
Langnau	8 376	9 105	9 201	9 708	9 646	9 543	8 950
Lauperswil	2 736	2 848	2 652	2 666	2 725	2 742	2 542
Röthenbach	1 482	1 451	1 368	1 350	1 312	1 301	1 320
Rüderswil	2 342	2 328	2 209	2 173	2 139	2 112	2 035
Schangnau	1 092	1 099	1 030	1 014	1 030	1 030	985
Signau	2 650	2 708	2 555	2 544	2 579	2 595	2 642
Trub	2 210	2 149	1 981	1 950	1 909	1 916	1 833
Trubschachen	1 430	1 599	1 665	1 700	1 700	1 636	1 577
Landiswil	840	822	767	741	763	759	717
Region OE	25 792	26 786	26 019	26 366	26 340	26 157	24 992
Region KO	18 360	20 507	20 776	21 245	21 924	21 842	21 298
Region BU	53 971	59 030	62 117	65 779	67 033	67 600	64 683
Emmental	98 123	106 323	108 912	113 390	115 297	115 599	110 973
Kanton Bern	688 774	801 940	889 523	960 605	992 885	*	983 296

[1] 1965, 1968 und 1969 jeweils 31.12. (Fortschreibung), übrige Jahre 1.12. (VZ)

Quellen: VZ 60, Q. 326; VZ 70, Q. 467;
Statistisches Bureau des Kantons Bern, Die Wohnbevölkerung des Kantons Bern Ende 1968, Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Bevölkerungsstatistik (Reihe A), Heft 2, Bern 1969;
Unveröffentlichte Angaben des Statistischen Bureaus des Kantons Bern.

Anhangtabelle 3

Bevölkerungsanteile 1930–1970

Gemeinden Regionen	Wohnbevölkerung in %				
	1930	1950	1960	1965	1970
	(1) Gemeinden an Region				
Eggiwil	10,2	10,0	9,9	9,6	9,6
Langnau	32,5	34,0	35,4	36,8	35,8
Lauperswil	10,7	10,6	10,2	10,1	10,2
Röthenbach	5,7	5,4	5,3	5,1	5,3
Rüderswil	9,1	8,8	8,5	8,3	8,1
Schangnau	4,2	4,1	4,0	3,8	3,9
Signau	10,2	10,1	9,8	9,6	10,6
Trub	8,6	8,0	7,6	7,4	7,3
Trubschachen	5,5	6,0	6,4	6,5	6,3
Landiswil	3,3	3,0	2,9	2,8	2,9
Region OE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(2) Regionen an Kanton				
Region OE	3,74	3,34	2,93	2,74	2,54
Region KO	2,67	2,56	2,46	2,21	2,17
Region BU	7,84	7,36	6,98	6,85	6,58
Emmental	14,25	13,26	12,37	11,80	11,29
Kanton Bern	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quellen: Anhangtabelle 2.

Anhangtabelle 4

Struktur der Bevölkerungsveränderung 1950–1970

Gemeinden Regionen	Struktur der Bevölkerungsveränderung					
	1950–1960			1960–1970		
	GÜ	WS	VB	GÜ	WS	VB
Eggiwil	352	– 428	– 86	229	– 429	– 200
Langnau	391	– 295	96	211	– 462	– 251
Lauperswil	296	– 492	– 196	212	– 322	– 110
Röthenbach	230	– 313	– 83	223	– 271	– 48
Rüderswil	221	– 340	– 119	205	– 379	– 174
Schangnau	148	– 217	– 79	96	– 141	– 45
Signau	300	– 453	– 153	272	– 185	87
Trub	327	– 495	– 168	244	– 392	– 148
Trubschachen	195	– 129	66	172	– 260	– 88
Landiswil	73	– 128	– 55	118	– 168	– 50
Region OE	2 533	–3 300	– 767	1 982	–3 009	–1 027
Region KO	1 942	–1 673	269	1 857	–1 335	522
Region BU	5 617	–2 530	3 087	5 097	–2 531	2 566
Emmental	10 092	–7 503	2 589	8 936	–6 875	2 061
Kanton Bern	67 045	20 535	87 580	73 556	20 217	93 773

Quellen: Statistisches Bureau des Kantons Bern, Lebendgeborene und Gestorbene 1950–1960 bzw. 1960–1970 (unveröffentlichte Manuskripttabellen);
Anhangtabelle 2.

Anhangtabelle 5

Altersstruktur der Wohnbevölkerung des Oberen Emmentals 1960 und 1969 (absolute Zahlen)

Gemeinden Regionen	Wohnbevölkerung nach Altersgruppen						Erwerbsfähigenquote[1]
	0–14	15–19	20–39	40–59	60–64	65+	
	1960						
Eggiwil	803	193	586	606	118	285	58,0
Langnau	2 477	706	2 130	2 286	488	1 114	61,0
Lauperswil	805	202	544	682	135	284	58,9
Röthenbach	467	87	324	402	54	134	56,7
Rüderswil	667	183	502	540	95	222	59,8
Schangnau	324	58	236	281	39	92	59,6
Signau	765	207	581	611	131	260	59,9
Trub	648	151	472	429	95	186	57,9
Trubschachen	522	140	402	373	68	160	59,0
Landiswil	243	61	166	188	34	75	58,5
Region OE	7 721	1 988	5 943	6 298	1 257	2 812	59,5
	1969						
Eggiwil	729	205	552	580	146	311	58,7
Langnau	2 310	784	2 448	2 008	589	1 404	61,1
Lauperswil	763	256	627	601	159	336	59,9
Röthenbach	440	98	293	286	55	129	56,3
Rüderswil	585	190	465	499	112	261	59,9
Schangnau	309	70	215	266	68	102	60,1
Signau	771	179	629	579	142	295	58,9
Trub	661	139	411	396	85	224	53,8
Trubschachen	440	157	401	351	87	200	60,6
Landiswil	218	44	195	162	47	92	59,0
Region OE	7 226	2 122	6 236	5 728	1 490	3 355	59,6

[1] 15–64jährige in % der Wohnbevölkerung

Quellen: VZ 60, Q. 364, S. 82 ff.; Sondererhebung Oberes Emmental per 31.12.1969 (unveröffentlicht).

Anhangtabelle 6

Altersstruktur der Wohnbevölkerung des Oberen Emmentals 1960 und 1969 (Relativzahlen)

Gemeinden Regionen	WB nach Altersgruppen in ‰											
	0–14		15–19		20–39		40–59		60–64		65 u.m.	
	1960	1969	1960	1969	1960	1969	1960	1969	1960	1969	1960	1969
Eggiwil	310	289	74	81	226	219	234	230	46	57	110	124
Langnau	269	242	77	82	232	257	248	210	53	62	121	147
Lauperswil	304	278	76	93	205	229	257	219	51	58	107	123
Röthenbach	341	338	64	75	237	218	221	227	39	43	98	99
Rüderswil	302	277	83	90	227	220	245	236	43	53	100	124
Schangnau	315	300	56	68	229	209	273	258	38	66	89	99
Signau	300	297	81	69	227	242	239	223	51	55	102	114
Trub	327	345	76	73	238	215	217	206	48	44	94	117
Trubschachen	314	269	84	96	241	245	224	215	41	53	96	122
Landiswil	317	287	80	57	216	257	245	214	44	62	98	123
Region OE	297	276	76	81	229	241	242	218	48	55	108	129
Region KO	289	*	83	*	243	*	237	*	49	*	99	*
Region BU	267	*	80	*	262	*	240	*	49	*	102	*
Kanton Bern	245	*	78	*	274	*	249	*	50	*	104	*

Quellen: 1960: VZ 60, Q. 364, S. 82 ff.
1969: Sondererhebung Oberes Emmental per 31.12.1969 (unveröffentlicht).

Anhangtabelle 7

Altersstruktur der Wohnbevölkerung nach Fünfjahresgruppen 1960 und 1969 (Oberes Emmental–Schweiz) Promillezahlen

Altersgruppen	OE				CH			
	1960		1969		1960		1969	
	m.	w.	m.	w.	m.	w.	m.	w.
0– 4	50	47	46	45	40	40	43	40
5– 9	48	47	46	46	39	37	40	38
10–14	54	52	49	42	40	38	38	36
15–19	42	34	43	38	40	39	39	38
20–24	29	26	40	31	38	36	47	46
25–29	29	29	32	28	39	36	40	38
30–34	30	27	27	26	36	35	33	32
35–39	29	28	28	26	34	35	30	32
40–44	31	30	26	27	30	30	28	30
45–49	30	30	29	27	31	32	29	30
50–54	32	31	27	26	31	33	26	27
55–59	30	29	30	27	27	31	26	29
60–64	25	23	28	29	22	27	23	28
65+	54	54	62	67	43	61	47	67
Total	513	487	515	485	490	510	489	511

Quellen: OE: 1960: VZ 60, unveröffentlichte Maschinentabellen.
1969: Sondererhebung Oberes Emmental per 31.12.1969 (unveröffentlicht).
CH: 1960: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1964, S. 32.
1969: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1969, S. 21.

Anhangtabelle 8

Verteilung der Wohnbevölkerung auf Hauptsiedlungen und übriges Gemeindegebiet im Oberen Emmental 1960

Gemeinde Region	Wohnbevölkerung 1960							
	absolute Zahlen			Prozentzahlen				
	Wohnbevölkerung total	davon in:		Vertikalstruktur[2]		Horizontalstruktur[3]		
		Dorf und Hauptsiedlungen[1]	«übrigem Gemeindegebiet»	Dorf und Hauptsiedlungen[1]	«übriges Gemeindegebiet»	Wohnbevölkerung total	Dorf und Hauptsiedlungen[1]	«übriges Gemeindegebiet»
Eggiwil	2 591	198	2 393	7,6	92,4	9,9	1,8	16,1
Langnau	9 201	6 522	2 679	70,9	29,1	35,4	58,6	18,0
Lauperswil	2 652	990	1 662	37,3	62,7	10,2	8,9	11,2
Röthenbach	1 368	135	1 233	9,9	90,1	5,3	1,2	8,3
Rüderswil	2 209	751	1 458	34,0	66,0	8,5	6,7	9,8
Schangnau	1 030	90	940	8,7	91,3	4,0	0,8	6,3
Signau	2 555	1 040	1 515	40,7	59,3	9,8	9,3	10,2
Trub	1 981	396	1 585	20,0	80,0	7,6	3,6	10,6
Trubschachen	1 665	818	847	49,1	50,9	6,4	7.3	5,7
Landiswil	767	202	565	26,3	73,7	2,9	1,8	3,8
Oberes Emmental	26 019	11 142	14 877	42,8	57,2	100,0	100,0	100,0

[1] Summe der Wohnbevölkerung in Siedlungen mit 10 und mehr bewohnten Gebäuden
[2] Anteile der Siedlungstypen am Gemeinde-/Regionsbevölkerungstotal
[3] Anteile der Gemeinden am Regionstotal je Siedlungstyp

Quelle: Eidg. Statistisches Amt, Schweizerisches Ortschaftenverzeichnis 1960, Bd. II, Kanton Bern, Bern 1965.

Anhangtabelle 9

Wanderungsbewegungen in vier Gemeinden der Region Oberes Emmental 1965

Kategorie	Eggiwil	Röthenbach	Rüderswil	Schangnau
1 Wanderungsvolumen	293	130	391	95
11 Zuzüge	+111	+ 60	+157	+42
12 Wegzüge	–182	– 70	–234	–53
2 Wanderungssaldo	– 71	– 10	– 77	– 11
davon:				
21 Einzelwanderung	– 14	– 7	– 49	– 12
22 Familienwanderung	– 57	– 3	– 28	+ 1
davon: Kinder	– 23	+ 1	– 15	—
23 Altersgruppen				
0–14	– 25	+ 3	– 13	—
15–19	– 16	– 4	– 21	– 5
20–24	– 8	—	– 35	– 2
25–29	– 8	– 3	– 1	– 1
30–39	– 8	– 6	– 3	—
40–49	—	—	– 7	– 3
50 +	– 6	—	+ 3	—
24 aktive Bevölkerung	– 25	– 9	– 51	– 12
davon: Landwirtschaft	– 6	– 6	– 7	– 4
Industrie, Handwerk, Gewerbe	– 5	—	—	—
Dienstleistungen (ohne Hauswirtschaft)	+ 3	+ 2	– 10	+ 3
Hauswirtschaft	– 14	– 6	– 26	– 10
davon: Frauen	– 14	– 6	– 25	– 11
Frauen 20–39	– 14	– 7	– 21	– 11
25 nicht aktive Bevölkerung	– 46	– 1	– 26	+ 1

Quelle: (Brinkmann, H.), Wanderungsbewegungen in ausgewählten Gemeinden des Kantons Bern, Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, NF, Nr. 55, Bern 1968; *Brinkmann, H.,* Wanderungsbewegungen und wirtschaftliche Struktur in einigen Gemeinden des Kantons Bern im Jahre 1965, Diss. Freiburg i. Ue. 1968 (unveröffentlichtes Manuskript), S. 301 ff.

Anhangtabelle 10

Pendlermatrix für die Region Oberes Emmental 1960[1]

von (Wohnort) \ nach (Arbeitsort)	Eggiwil	Langnau	Lauperswil	Röthenbach	Rüderswil	Schangnau	Signau	Trub	Trubschachen	Landiswil	Region OE	unbestimmt[2]	Region BU	Region KO	Agglomeration Bern	Kanton Luzern	Total von ...
Eggiwil	.	19	—	—	—	—	10	—	—	—	29	13	—	—	—	—	42
Langnau	—	.	35	—	11	—	20	—	52	—	118	32	53	27	130	—	360
Lauperswil	—	75	.	—	40	—	7	—	—	—	122	38	68	—	20	—	248
Röthenbach	8	6	—	.	—	—	—	—	—	—	14	15	—	—	—	—	29
Rüderswil	—	47	29	—	.	—	—	—	—	—	76	16	111	—	—	—	203
Schangnau	—	—	—	—	—	.	—	—	—	—	—	7	—	—	—	—	7
Signau	10	46	—	—	—	—	.	—	—	—	56	31	—	17	49	—	153
Trub	—	21	—	—	—	—	—	.	42	—	63	10	—	—	—	—	73
Trubschachen	—	32	—	—	—	—	—	—	.	—	32	23	—	—	8	—	63
Landiswil	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.	—	16	—	18	—	—	34
Region OE	18	246	64	—	51	—	37	—	94	—	510	201	232	62	207	—	1212
unbestimmt[2]	—	38	13	8	12	3	21	9	19	4	127						
Region BU	—	43	—	—	6	—	—	—	—	—	49						
Region KO	—	20	—	—	—	—	—	—	—	—	20						
Agglomeration Bern	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	5						
Kanton Luzern	—	20	—	—	—	—	—	—	24	—	44						
Total nach ...	18	372	77	8	69	3	58	9	137	4	755						

[1] Erwerbstätige Zu- und Wegpendler
[2] Inkl. regionsinterne Pendler (nicht ausscheidbar)

Quelle: VZ 60, Maschinentabellen 8a und 9a (unveröffentlicht)

Anhangtabelle 11

Beschäftigte nach Sektoren 1965

Gemeinden Regionen	absolut				Vertikalstruktur[1]			Horizontalstruktur[2]			
	I[3]	II	III[4]	Total	I	II	III	I	II	III	Total
Eggiwil	689	206	105	1 000	69	21	10	16,8	6,0	4,5	10,2
Langnau	751	1 687	1 348	3 786	20	44	36	18,3	48,8	58,6	38,4
Lauperswil	401	307	154	862	46	36	18	9,8	8,9	6,7	8,8
Röthenbach	358	74	69	501	71	15	14	8,7	2,1	3,0	5,1
Rüderswil	356	233	130	719	50	32	18	8,7	6,8	5,7	7,3
Schangnau	284	62	78	424	67	15	18	7,8	1,8	3,4	4,3
Signau	417	282	209	908	46	31	23	10,2	8,2	9,1	9,2
Trub	427	121	58	606	70	20	10	10,4	3,4	2,5	6,2
Trubschachen	214	454	124	792	27	57	16	5,2	13,1	5,4	8,0
Landiswil	198	28	25	251	79	11	10	4,9	0,8	1,1	2,5
Region OE	4 095	3 454	2 300	9 849	42	35	23	100,0	100,0	100,0	100,0
								7,5	1,6	1,4	2,3
Region KO	2 294	3 999	1 700	7 993	29	50	21	4,2	1,9	1,0	1,8
Region BU	5 914	13 031	7 300	26 245	22	50	28	10,8	6,1	4,3	6,0
Emmental	12 303	20 484	11 300	44 087	28	46	26	22,5	9,6	6,7	10,1
Kanton Bern	54 803	212 757	168 880	436 440	13	49	38	100,0	100,0	100,0	100,0

[1] Anteile der Sektoren (in %) am Gemeinde-/Regions-/Kantonstotal
[2] %-Anteile der Gemeinden am regionalen bzw. der Regionen am kantonalen Sektor- bzw. Beschäftigtentotal
[3] Gemeinden/Regionen: ohne Forstwirtschaft
[4] Inkl. Elektrizitäts-, Gas-, Wasserversorgung und Kehrichtbeseitigung; inkl. Schätzungen für Hauswirtschaft

Quellen: BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen; *Statistisches Bureau des Kantons Bern,* Beschäftigte in den Gemeinden nach Betriebszählung 1965, Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Produktionsgrundlagen (Reihe E), Heft 1, Bern 1970; eigene Schätzungen.

Anhangtabelle 12

Flächennutzung in der Landwirtschaft 1969

Gemeinden Regionen	Aufteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) 1969									
	total LN	offenes Ackerland				Futterbaufläche (ohne Sömmerungsweiden)				übriges Kulturland (inkl. Spezialkulturen)
		total	davon:			total	Kunstwiesen	Naturwiesen	Weiden (ohne Sömmerungsweiden)	
			Knollen- und Wurzelgewächse		Getreide					
			total	davon: Kartoffeln						
	in ha									
Eggiwil	2 937,0	318,5	94,9	90,2	216,8	2 572,5	329,6	1 426,2	816,7	46,0
Langnau	2 418,0	428,9	144,7	130,5	270,8	1 973,2	698,1	1 009,8	265,3	15,9
Lauperswil	1 298,0	317,0	103,8	89,7	205,0	980,6	407,5	474,8	98,3	0,4
Röthenbach	1 354,0	187,2	56,0	54,4	124,5	1 125,9	399,8	538,5	187,6	40,9
Rüderswil	1 209,0	371,8	122,5	106,8	243,7	836,6	462,0	317,2	57,4	0,6
Schangnau	1 729,0	58,3	21,8	21,8	33,8	1 630,7	30,4	848,4	751,9	40,0
Signau	1 374,0	295,9	106,8	96,6	183,4	1 075,0	515,2	461,0	98,8	3,1
Trub	2 520,0	184,5	59,4	58,9	120,9	2 307,0	232,3	1 161,4	913,3	28,5
Trubschachen	821,0	102,4	34,8	31,6	65,4	716,7	126,3	343,2	247,2	1,9
Landiswil	686,0	178,7	53,2	47,0	122,7	505,4	205,7	249,5	50,2	1,9
Region OE	16 346	2 443	798	728	1 587	13 724	3 407	6 830	3 487	179
Region KO	8 366	2 288	626	538	1 488	6 023	2 556	2 899	568	55
Region BU	22 454	8 553	2 709	2 369	5 334	13 840	5 820	6 096	1 924	61
Kanton Bern	229 467	64 619	15 954	11 690	44 088	163 149	39 163	93 943	30 043	1 700
	in %[1]									
Eggiwil	100,0	10,8	3,2	3,1	7,4	87,6	11,2	48,6	27,8	1,6
Langnau	100,0	17,7	6,0	5,4	11,1	81,6	28,9	41,8	11,0	0,7
Lauperswil	100,0	24,4	8,0	6,9	15,8	75,5	31,4	36,6	7,6	0,1
Röthenbach	100,0	13,8	4,1	4,0	9,2	83,2	29,5	39,8	13,9	3,0
Rüderswil	100,0	30,8	10,1	8,8	20,2	69,2	38,2	26,2	4,7	0,0
Schangnau	100,0	3,4	1,3	1,3	2,0	94,3	1,8	49,0	43,5	2,3
Signau	100,0	21,5	7,8	7,0	13,3	78,2	37,5	33,6	7,1	0,3
Trub	100,0	7,3	2,4	2,3	4,8	91,5	9,2	46,1	36,2	1,2
Trubschachen	100,0	12,5	4,2	3,8	8,0	87,3	15,4	41,8	30,1	0,2
Landiswil	100,0	26,0	7,7	6,8	17,9	73,7	30,0	36,4	7,3	0,3
Region OE	100,0	14,9	4,9	4,5	9,7	84,0	20,8	41,8	21,4	1,1
Region KO	100,0	27,3	7,5	6,4	17,8	72,0	30,6	34,5	6,9	0,7
Region BU	100,0	38,1	12,1	10,5	23,8	61,6	25,9	27,1	8,6	0,3
Kanton Bern	100,0	28,2	6,9	5,1	19,2	71,1	17,1	40,9	13,1	0,7

[1] jeweils bezogen auf die gesamte LN

Quelle: LZ 69, Q. 450.

Anhangtabelle 13

Anzahl Landwirtschaftsbetriebe 1955, 1965 und 1969

Gemeinden Regionen	Betriebe								
	total			davon					
				von hauptberuflichen Landwirten			von nebenberuflichen Landwirten		
	1955	1965	1969	1955	1965	1969	1955	1965	1969
Eggiwil	342	334	320	307	278	265	35	56	55
Langnau	401	369	362	334	287	274	57	82	88
Lauperswil	260	246	245	223	289	169	37	57	76
Röthenbach	198	186	183	179	157	142	19	29	41
Rüderswil	215	204	191	180	164	149	35	40	42
Schangnau	143	146	136	130	130	117	13	16	19
Signau	249	241	222	213	181	172	36	60	50
Trub	263	239	231	232	187	178	31	52	53
Trubschachen	106	114	104	95	83	79	11	31	25
Landiswil	117	113	110	107	86	86	10	27	24
Region OE	2 294	2 192	2 104	2 010	1 742	1 631	284	450	473
Region KO	1 580	1 497	1 411	1 274	1 100	1 014	306	397	397
Region BU	3 228	2 882	2 816	2 479	2 153	2 022	749	729	794
Emmental	7 102	6 571	6 331	5 763	4 995	4 667	1 339	1 576	1 664
Kanton Bern	38 614	31 865	30 395	28 950	22 177	19 962	9 664	9 688	10 433

Quellen: BZ 55, Q. 319; BZ 65, Q. 404; LZ 69, Q. 451; LZ 69, unveröffentlichte Maschinentabellen.

Anhangtabelle 14

Landwirtschaftliche Betriebsgrössenstrukturen (ha) 1965 und 1969 (alle Betriebe)

Gemeinden Regionen	Zahl der Betriebe mit einer Kulturfläche von .... ha					
	0–1	1,01–5	5,01–10	10,01–20	20,01–50	über 50
	1965					
Eggiwil	12	70	99	84	60	9
Langnau	33	90	111	92	38	5
Lauperswil	24	80	81	53	8	—
Röthenbach	9	46	54	51	26	—
Rüderswil	19	62	64	48	11	—
Schangnau	10	23	38	36	29	10
Signau	29	63	74	60	15	—
Trub	26	35	37	54	79	8
Trubschachen	13	31	26	23	18	3
Landiswil	10	30	45	25	3	—
Region OE	185	530	629	520	287	35
Region KO	172	420	458	396	51	—
Region BU	371	632	641	873	358	7
Kanton Bern	4 091	8 524	8 633	8 032	2 424	162
	1969					
Eggiwil	11	63	84	96	62	4
Langnau	39	71	105	102	40	5
Lauperswil	31	73	76	55	10	—
Röthenbach	10	41	50	58	23	1
Rüderswil	16	50	63	52	10	—
Schangnau	9	19	31	39	29	9
Signau	16	58	65	68	15	—
Trub	13	26	32	73	78	9
Trubschachen	8	23	30	26	14	3
Landiswil	11	25	46	25	3	—
Region OE	164	449	582	594	284	31
Region KO	155	369	439	400	46	2
Region BU	417	545	589	865	394	6
Kanton Bern	4 453	7 187	7 574	8 281	2 730	170

Quellen: BZ 65, Q. 404; LZ 69, Q. 451.

Anhangtabelle 15

Ständige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft 1955–1969

Gemeinden Regionen	Ständige Arbeitskräfte					
	total			davon: Männer		
	1955[1]	1965	1969	1955	1965	1969
Eggiwil	1 051	686	581	719	577	538
Langnau	1 175	713	604	800	611	567
Lauperswil	659	393	364	432	369	336
Röthenbach	541	358	272	361	300	253
Rüderswil	606	355	334	400	318	318
Schangnau	380	284	245	271	251	228
Signau	678	412	366	450	363	342
Trub	757	427	423	516	389	385
Trubschachen	311	209	178	216	188	170
Landiswil	292	198	185	212	183	174
Region OE	6 450	4 035	3 552	4 377	3 549	3 311
Region KO	3 916	2 386	2 093	2 636	2 136	1 952
Region BU	6 099	5 672	5 033	6 477	4 904	4 416
Kanton Bern	88 555	50 943	42 095	59 425	42 324	37 661

[1] nicht vergleichbar

Quellen: BZ 55, Q. 319; BZ 65, Q. 404; LZ 69, Q. 451.

Anhangtabelle 16

Beschäftigte in den industriell-gewerblichen Branchen 1955 und 1965 (Übersicht)

Branchen	Nummern der WG BZ 65	Eggiwil	Langnau	Lauperswil	Röthenbach	Rüderswil	Schangnau	Signau	Trub	Trubschachen	Landiswil	OE	KO	BU	BE
		1955													
Steine und Erden	10, 33	—	13	—	—	1	1	22	—	1	—	38	37	369	6 348
Nahrungs-, Genussmittel	20, 21, 22	53	256	61	19	66	17	54	25	226	9	786	925	1 870	20 417
Textilien, Bekleidung, Leder	23, 24, 29	15	332	35	12	93	12	38	10	32	5	584	324	1 618	18 006
Holzverarbeitende Industrie, Kinderwagen, Sport- und Spielwaren	25, 26	33	165	48	14	35	20	57	67	31	4	474	292	1 343	12 074
Papierindustrie	27	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	314	2 436
Graphisches Gewerbe	28	—	93	—	—	—	—	1	—	—	—	94	44	129	7 705
Chemische Industrie	30, 31	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	2	15	309	3 567
Metallindustrie und -gewerbe	34	26	165	16	3	13	11	37	6	16	2	295	843	2 055	20 710
Maschinenindustrie, Apparate-, Fahrzeugbau	35, 38	5	173	65	2	4	—	38	4	8	—	289	183	1 189	26 140
Uhrenindustrie	36, 37	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	115	27 177
Baugewerbe	40	45	296	50	19	30	10	32	15	72	6	575	585	1 624	30 321
Total sekundärer Sektor .		177	1 495	275	69	242	71	269	127	386	26	3 137	3 251	10 935	174 901
		1965													
Steine und Erden	10, 33	—	6	1	2	—	—	24	—	—	4	37	38	383	7 149
Nahrungs-, Genussmittel	20, 21, 22	45	288	50	14	54	19	57	19	265	9	820	1 256	1 842	21 627
Textilien, Bekleidung, Leder	23, 24, 29	11	227	28	10	77	8	13	7	17	2	400	202	1 302	14 916
Holzverarbeitende Industrie, Kinderwagen, Sport- und Spielwaren	25, 26	30	170	31	13	52	12	78	66	27	4	483	366	1 418	12 193
Papierindustrie	27	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	396	2 643
Graphisches Gewerbe	28	—	146	—	—	—	—	1	—	—	—	147	69	135	9 754
Chemische Industrie	30, 31	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	2	10	466	4 959
Metallindustrie und und -gewerbe	34	34	184	25	4	18	15	50	8	34	1	373	1 127	2 570	27 962
Maschinenindustrie, Apparate-, Fahrzeugbau	35, 38	7	241	98	1	3	—	20	—	6	—	376	305	2 235	39 628
Uhrenindustrie	36, 37	—	2	—	—	—	—	2	—	—	—	4	11	156	29 141
Baugewerbe	40	79	421	74	30	29	8	37	21	105	8	812	615	2 128	42 785
Total sekundärer Sektor .		206	1 687	307	74	233	62	282	121	454	28	3 454	3 999	13 031	212 757

Quellen: BZ 55, unveröffentlichte Maschinentabellen; BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen.

Anhangtabelle 17

Horizontale und vertikale Branchenstruktur (Beschäftigte) 1955 und 1965

Branchen	1955				1965			
	OE	KO	BU	BE	OE	KO	BU	BE
	Horizontale Branchenstruktur (in %)							
Steine und Erden	0,6	0,6	5,8		0,5	0,5	5,4	
Nahrungs-, Genussmittel	3,8	4,5	9,2		3,8	5,8	8,5	
Textilien, Bekleidung, Leder	3,2	1,8	9,0		2,7	1,3	8,7	
Holzverarbeitende Industrie, Kinderwagen, Sport- und Spielwaren	3,9	2,4	11,1		4,0	3,0	11,6	
Papierindustrie	—	—	12,9		—	—	15,0	
Graphisches Gewerbe	1,2	0,6	1,7	100,0	1,5	0,7	1,4	100,0
Chemische Industrie	0,1	0,4	8,7		0,0	0,2	9,4	
Metallindustrie und -gewerbe	1,4	4,1	9,9		1,3	4,0	9,2	
Maschinenindustrie, Apparate, Fahrzeuge	1,1	0,7	4,5		0,9	0,8	5,6	
Uhrenindustrie	—	0,0	0,4		0,0	0,0	0,5	
Baugewerbe	1,9	1,9	5,4		1,9	1,4	5,0	
Total sekundärer Sektor	1,8	1,9	6,2	100,0	1,6	1,9	6,1	100,0
	Vertikale Branchenstruktur (in %)							
Steine und Erden	1,2	1,1	3,4	3,6	1,1	1,0	2,9	3,4
Nahrungs-, Genussmittel	25,1	28,5	17,1	11,7	23,7	31,4	14,2	10,2
Textilien, Bekleidung, Leder	18,6	10,0	14,8	10,3	11,6	5,0	10,0	7,0
Holzverarbeitende Industrie, Kinderwagen, Sport- und Spielwaren	15,1	9,0	12,3	6,9	14,0	9,2	10,9	5,7
Papierindustrie	—	—	2,9	1,4	—	—	3,0	1,2
Graphisches Gewerbe	3,0	1,3	1,2	4,4	4,3	1,7	1,0	4,6
Chemische Industrie	0,1	0,5	2,8	2,0	0,1	0,2	3,6	2,3
Metallindustrie und -gewerbe	9,4	25,9	18,8	11,8	10,8	28,2	19,7	13,1
Maschinenindustrie, Apparate, Fahrzeuge	9,2	5,6	10,9	15,0	10,9	7,6	17,2	18,6
Uhrenindustrie	—	0,1	1,0	15,6	0,1	0,3	1,2	13,7
Baugewerbe	18,3	18,0	14,8	17,3	23,4	15,4	16,3	20,2
Total sekundärer Sektor	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Anhangtabelle 16.

Anhangtabelle 18

Entwicklung der Beschäftigten im sekundären Sektor 1955–1985 (Arbeitsplatzprognose)

Periode Jahr	CH	BE	ET	OE	KO	BU
	WR in %					
1955–1965	28,9	21,6	18,2	10,1	23,0	19,2
1965–1975	3,8	3,4	3,4	2,8	4,5	3,2
1975–1985	3,4	3,4	3,2	2,5	3,3	3,4
	Beschäftigte absolut					
1955	1 143 000	174 900	17 323	3 137	3 251	10 935
1965	1 474 000	212 760	20 484	3 454	3 999	13 031
1975	1 530 000	220 100	21 180	3 550	4 180	13 450
1985	1 582 000	227 700	21 860	3 640	4 320	13 900
	Anteile in %					
	BE an CH		Regionen an BE			
1955	100,0	15,28	100,0	9,9	1,8	1,9	6,2
1965	100,0	14,43	100,0	9,6	1,6	1,9	6,1
1975	100,0	14,38	100,0	9,6	1,6	1,9	6,1
1985	100,0	14,39	100,0	9,6	1,6	1,9	6,1

Quellen: Anhangtabelle 16; BZ 65, Q. 410; *Prétat,* C., Wachstum und Struktur der solothurnischen Volkswirtschaft (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, hrsg. von H. G. Bieri u. a., Bd. 10), Bern 1970, S. 143 ff.; *Prétat,* C., Wachstumspolitik Kanton Solothurn, Zürich 1970, S. 29 ff.; *Metron AG,* Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose Kanton Luzern, Brugg 1970, S. 34 f.; eigene Schätzungen.

Anhangtabelle 19

Beschäftigte in den Dienstleistungszweigen 1965

Zweige	absolut				Vertikalstruktur[1]				Horizontalstruktur[2]		
	BE	OE	KO	BU	BE	OE	KO	BU	OE	KO	BU
Grosshandel	13 440	310	140	1 180	8,0	13,5	8,2	16,2	2,3	1,0	8,8
Detailhandel	30 450	510	330	1 250	18,0	22,2	19,4	17,1	1,7	1,1	4,1
Banken, Versicherung, Vermittlung	11 550	80	70	280	6,6	3,5	4,1	3,9	0,1	0,1	2,5
Verkehr, PTT	23 690	300	220	970	14,0	13,0	13,0	13,3	1,3	0,9	4,1
Elektrizität, Gas, Wasser	2 380	30	—	140	1,4	1,3	—	1,9	1,3	—	5,9
Gastgewerbe	21 700	260	250	660	12,9	11,3	14,7	9,0	1,2	1,2	3,0
«Wohlfahrt»	19 120	220	240	660	11,3	9,5	14,1	9,0	1,2	1,3	3,5
Öffentliche Verwaltung	28 270	390	230	1 300	16,7	17,0	13,5	17,8	1,4	0,8	4,6
Hauswirtschaft**	11 000	150	120	500	6,5	6,5	7,1	6,9	1,4	1,1	4,6
Reinigung, Verpackung, Übrige*	7 680	50	100	360	4,6	2,2	5,9	4,9	0,7	1,3	4,7
Total Dienstleistungszweige	168 880	2 300	1 700	7 300	100,0	100,0	100,0	100,0	1,4	1,0	4,3

[1] Anteile der Zweige (in %) am Regionstotal bzw. Kantonstotal
[2] Anteile der Regionen (in %) am kantonalen Zweigtotal bzw. Sektortotal
* =Teilweise Schätzungen
**=Schätzungen

Quellen: BZ 65, Q. 411, S. 58 ff.; BZ 65, Q. 438; BZ 65, unveröffentlichte Maschinentabellen.

Anhangtabelle 20

Logiernächte und Gastbetten nach Regionen 1961–1970 (Jahresergebnisse Hotelbetriebe)

Jahr	VVE	Oberland BE	Mittelland[1] BE	Jura BE	Kanton BE	«übrige Zonen»[2]	Schweiz
	Logiernächte (in 1000)						
1961	176,3	2 951,1	590,3	360,7	4 078,4	5 527,0	28 485,0
1962	176,0	3 005,3	604,8	390,6	4 176,7	5 809,9	29 620,0
1963	176,2	2 951,5	606,1	387,6	4 121,4	5 703,1	29 099,0
1964	170,1	2 982,0	641,4	406,7	4 200,2	5 845,2	30 366,0
1965	154,6	2 902,1	602,7	370,9	4 030,3	5 532,3	29 445,0
1966	142,2	2 941,9	605,1	362,8	4 052,0	5 493,7	30 000,0
1967	140,5	2 945,2	615,6	344,3	4 045,6	5 437,5	30 286,0
1968	129,4	2 888,6	624,7	354,2	3 996,9	5 575,5	30 648,0
1969	120,2	2 934,0	657,9	335,2	4 047,5	5 729,2	30 914,0
1970	124,1	3 176,5	684,1	333,5	4 318,2	6 013,0	33 914,0
	Gastbetten (total)						
1961	1 880	24 750	3 680	2 970	33 280	50 000*	208 190
1962	1 860	25 580	3 910	3 180	34 530	51 120	216 890
1963	1 810	25 890	3 960	3 290	34 950	52 260	223 820
1964	1 830	26 170	3 990	3 350	35 340	53 510	230 770
1965	1 840	26 220	4 020	3 370	35 450	54 340	234 340
1966	1 810	26 380	4 030	3 370	35 590	54 890	238 730
1967	1 820	26 500	4 100	3 340	35 860	56 300	243 960
1968	1 840	26 760	4 170	3 620	36 390	58 090	248 020
1969	1 830	26 690	4 170	3 590	36 280	58 870	251 980
1970	1 840	26 880	4 200	3 560	36 480	60 100	255 990

[1] Ohne VVE

[2] Schweiz *ohne* Berg- und Seezonen, Gross- und Mittelstädte

*=Schätzung

Quellen: Eidg. Statistisches Amt, Fremdenverkehr in der Schweiz im Jahre . . . (Jahrgänge 1961–1970).

Anhangtabelle 21

Logiernächte nach Herkunft der Gäste 1961–1970

Jahr	Logiernächte von Gästen aus...				
	Schweiz	Ausland			
		total	Nachbar-länder	Europa	Amerika
1961	154 540	21 788	15 254	20 496	843
1962	155 950	20 007	15 768	19 258	577
1963	154 090	22 151	18 590	21 347	602
1964	148 300	21 798	17 481	20 883	613
1965	130 100	24 492	19 165	23 510	877
1966	117 900	24 288	19 025	23 402	706
1967	119 800	20 714	16 278	19 805	681
1968	107 600	21 787	15 723	20 317	1 145
1969	100 300	19 988	14 325	18 571	1 103
1970	99 500	24 580	17 089	22 464	1 821

Quellen: Eidg. Statistisches Amt, Emmental Verkehrsverband, Ankünfte und Logiernächte nach Herkunftsländern der Gäste (unveröffentlichte Maschinentabellen).

Anhangtabelle 22

Logiernächte nach Schweizern/Ausländern und nach Saison 1965–1970

Jahr Periode	Logiernächte					
	VVE			«übrige Zonen»		
	total	Schweizer	Ausländer	total	Schweizer	Ausländer
	Sommerhalbjahr					
1966	107 590	86 890	20 700	3 907 900	2 081 000	1 826 900
1967	104 870	87 980	16 890	3 787 000	2 028 000	1 759 000
1968	93 740	75 260	18 480	3 893 900	2 129 300	1 764 600
1969	87 000	70 720	16 280	3 998 500	2 197 300	1 801 200
1970	90 400	70 040	20 360	4 217 000	2 248 300	1 968 700
	Winterhalbjahr					
1965/66	39 110	35 650	3 460	1 602 800	1 208 600	394 200
1966/67	35 190	31 620	3 570	1 599 200	1 182 800	416 400
1967/68	35 660	32 230	3 430	1 642 800	1 201 100	441 700
1968/69	33 460	30 130	3 330	1 731 300	1 249 100	482 200
1969/70	33 590	29 710	3 880	1 768 400	1 277 500	490 900

Quellen: Eidg. Statistisches Amt, Emmental Verkehrsverband, Ankünfte und Logiernächte nach Herkunftsländern der Gäste (unveröffentlichte Maschinentabellen); *Eidg. Statistisches Amt,* Fremdenverkehr in der Schweiz im Sommerhalbjahr . . ./Winterhalbjahr . . . (Jahrgänge 1966–1970 bzw. 1965/66–1969/70).

Anhangtabelle 23

Mutmassliche Entwicklung der Wohnbevölkerung 1970–1985 (Anteilsprognose)

Jahr Periode	Einwohner				
	OE	KO	BU	ET	BE
	absolut				
1970	24 992	21 298	64 683	110 973	983 296
1975	24 580	21 730	67 320	113 630	1 020 000
1980	24 200	22 170	70 050	116 420	1 048 000
1985	23 870	22 700	72 900	119 470	1 077 000
	in % BE				
1970	2,54	2,17	6,58	11,29	100,00
1975	2,41	2,13	6,60	11,14	100,00
1980	2,31	2,12	6,68	11,11	100,00
1985	2,21	2,11	6,77	11,09	100,00
	WR in % p.a.				
1970–75	–0,3	0,4	0,8	0,5	0,7
1975–80	–0,3	0,4	0,8	0,5	0,6
1980–85	–0,3	0,5	0,8	0,5	0,6

Quellen: Tabellen 10 und 11; Anhangtabelle 2; Angaben des Kantonalen Planungsamtes (interne Prognosen); Eigene Schätzungen.